

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JÚLIA GUBERT TARTARO

NORMATIVAS INTERNACIONAIS E IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ CEDAW

SÃO CRISTÓVÃO

2020

JÚLIA GUBERT TARTARO

**NORMATIVAS INTERNACIONAIS E IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL:
Uma Análise Sobre as Recomendações do Comitê CEDAW**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira

SÃO CRISTÓVÃO

2020

JÚLIA GUBERT TARTARO

**NORMATIVAS INTERNACIONAIS E IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL:
Uma Análise Sobre as Recomendações do Comitê CEDAW**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Relações Internacionais.

São Cristóvão, 05 de outubro de 2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira
Orientador

Profa. Dra. Livia Peres Milani
Examinadora/Avaliadora

Prof. Dr. Geraldo Adriano Godoy de Campos
Examinador/Avaliador

São Cristóvão, 05 de outubro de 2020

Agradecimentos

Agradeço a meus pais, Marlise e Francisco, devo tudo a vocês. Obrigada por nunca deixarem de acreditar em quem sou e quem eu posso ser e me apoiarem em tudo que eu faço, não existem palavras no mundo que expressem meu amor e gratidão.

Agradeço ao meu orientador, Cairo, que sempre esteve disponível para me orientar e conversar, sempre me escutou com paciência e ajudou a tornar mais leve um processo muito cansativo. Muito obrigada, professor, você é um grande exemplo.

Agradeço a minha irmã, Jéssica, que é minha maior apoiadora em tudo, é surreal o quanto você acredita em mim. Obrigada!

Agradeço a João, que nunca me deixou na mão, sempre confiou na minha capacidade e comemorou cada pequena conquista comigo. Você é único, muito obrigada!

Não posso deixar de agradecer a todo o Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe. Admiro cada um dos professores com quem pude aprender durante a graduação, obrigada!

Por fim, agradeço a todas as minhas amigas e meus amigos que sempre me incentivaram e estão comigo nos melhores e piores momentos. Obrigada por todo apoio!

Resumo

O presente projeto propõe analisar a promoção de políticas para igualdade de gênero no Brasil a partir das recomendações internacionais do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW). Para isso, será traçado um panorama geral dos sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos e o papel da ONU como grande promotora deste sistema, aliado a um levantamento de iniciativas brasileiras de promoção à igualdade de gênero. Por fim, serão analisados os sete relatórios enviados pelo Brasil ao Comitê, que abrangem o período de 1985 a 2009, e quais foram as recomendações feitas pelo mesmo. Assim, pretende-se compreender se o governo brasileiro vem implementando políticas promotoras da igualdade de gênero e dos Direitos Humanos das mulheres, em *compliance* com as recomendações feitas pelo Comitê.

Palavras-chave: Igualdade de Gênero; *Compliance*; Brasil; Comitê CEDAW.

Abstract

This Project intends to analyze the promotion of public policies focused on gender equality in Brazil through the recommendations of the Committee for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW Committee). Therefore, an overview of the international system for human rights protection alongside the role of the UN as the main promotor of this system will be drawn, allied to a search of all Brazilian initiatives for gender equality promotion. Finally, the seven reports sent from the Brazilian government to the CEDAW Committee, which refer to the period between 1985 and 2009 will be examined, as well as the Recommendations made by the Committee. Thereby, it is intended to understand if the Brazilian government has been implementing policies that promote gender equality and the Human Rights of women, in compliance with the Recommendations made by the Committee.

Key Words: Gender Equality; Compliance. Brazil; CEDAW Committee.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| 1. Introdução..... | 07 |
| 2. O Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos..... | 12 |
| 2.1. Surgimento da agenda dos Direitos Humanos e o Papel da ONU..... | 12 |
| 2.2. Principais Compromissos Internacionais do Brasil..... | 15 |
| 2.3. A Perspectiva de Gênero dentro dos Direitos Humanos..... | 17 |
| 3. Direitos Humanos e Gênero no Brasil..... | 21 |
| 3.1. A Importância da Redemocratização e a Constituição Federal de 1988..... | 21 |
| 3.2. A Incorporação de Tratados Internacionais ao Sistema Jurídico Nacional..... | 24 |
| 3.3. Panorama da Desigualdade de Gênero Brasileira..... | 27 |
| 4. <i>Compliance</i> às Recomendações do Comitê CEDAW no Brasil..... | 31 |
| 4.1. Primeiro ao Quinto Relatório (1985 - 2001) e as Principais Recomendações do Comitê..... | 31 |
| 4.2. Sexto Relatório (2002 - 2005) e as Principais Recomendações do Comitê..... | 35 |
| 4.3. Sétimo Relatório (2006 - 2009) e as Principais Recomendações do Comitê..... | 39 |
| 5. Considerações Finais..... | 45 |
| 6. Referências | 48 |

1. Introdução

Durante os primeiros anos de existência do campo de estudo das relações internacionais, os debates eram extremamente centrados em questões associadas à teoria realista, como capacidades militares dos Estados, que eram entendidos como únicos atores relevantes do sistema. Apesar de colocar os Estados como centro da política mundial, a teoria realista foca apenas nas grandes potências que, por seu poder político e forças militares, são aquelas que têm maior capacidade de provocar guerras. Por isso, esta teoria entende os Estados como “bolas de bilhar”, que variam apenas em tamanho e capacidades e não atribui valor às questões internas ao Estado como determinantes do seu comportamento, mas sim ao ambiente externo, neste caso, o sistema internacional. Logo, a razão de ser dos Estados seria competir por poder na arena internacional (MEARSHEIMER, 2001:18-19).

Atualmente, esta perspectiva já não sustenta mais os estudos de relações internacionais. Novos conceitos e debates emergiram à medida em que o sistema internacional se complexificou, tornando-se um campo de interação entre atores variados, como Estados, Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas e indivíduos, cujas relações são cada vez mais próximas. Desta forma, torna-se necessário entender a dinâmica destas relações, especialmente no que tange à relação Estados – Organizações Internacionais (OIs) que se tornaram um foco da política internacional. De acordo com Keohane (2002), as OIs não devem ser entendidas como opostas aos Estados, mas como instituições que possibilitam ganhos coletivos de duas formas: diminuindo a incerteza em relação aos demais e reduzindo os custos de firmar e implementar acordos internacionais, ou seja, atuando como instrumentos que ajudam os Estados a alcançarem os seus objetivos políticos.

Por isso, afirma-se que: “As OIGs são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores” (HERZ; HOFMANN, 2004:15). A existência das OIs, portanto, possibilitou o diálogo entre os Estados em todos os temas, desde as questões mais tradicionais até preocupações mais modernas, de forma institucionalizada. A existência de um espaço físico, funcionários e uma burocracia permanente são fatores que possibilitam que as OIs contribuam para a cooperação entre os Estados em um ambiente mais propício à reciprocidade (HERZ; HOFMANN, 2004).

A maior Organização Internacional da atualidade e que conta com maior reconhecimento é a Organização das Nações Unidas (ONU) que, segundo Herz e Hofmann (2004:29): “[...] representa o ápice do processo de institucionalização dos mecanismos de

estabilização do sistema internacional, iniciado no século XIX”. A ONU foi criada ao final da Segunda Grande Guerra, em 1945, carregando o propósito de manter a paz e a segurança internacionais, promover o progresso econômico e social para todos os povos e estimular o respeito aos direitos humanos (ONU, 1945).

O pós-Segunda Guerra foi um período guiado pela intenção de impedir que eventos como aquele, onde as pessoas eram tidas como descartáveis e o Estado se apresentava como maior perpetrador da violência, se repetissem (TAROCO; COLARES, 2018; PIOVESAN, 2006). Para Herz e Hofmann (2004:29): “A estruturação da ONU é marcada pela realidade política ao final da Segunda Guerra”, por isso, além de refletir estruturas de poder específicas do período, carrega em seus propósitos a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e é parte central do processo de internacionalização dos Direitos Humanos e do sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos (TAROCO; COLARES, 2018; PIOVESAN, 2006).

Os dois primeiros documentos, que deram origem à normatização dos Direitos Humanos e, conseqüentemente, ao Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos, foram a Carta da ONU (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que lançaram as bases para a criação de diversas agências especializadas da ONU e Tratados Internacionais Multilaterais. Dentro deste contexto, começaram a surgir os instrumentos legais ligados a temáticas específicas, como: a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, em 1965, sobre as questões raciais; as Convenções para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, em 1948 e Contra a Tortura, em 1984, sobre a temática da tortura; a Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 1979, sobre a temática de gênero; e, mais recentemente as Convenções sobre os Direitos da Criança, em 1989, e das Direitos Pessoas com Deficiência, em 2007, e Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, também em 2007. Essas normativas específicas são desenvolvidas a partir da perspectiva de que os Direitos Humanos: “não devem igualar, mas – ao contrário – devem assegurar a individualidade de cada um e do grupo social ao qual pertence” (HEINTZE, 2009:22) e, cada vez mais, existe a preocupação de representar todos os grupos considerados vulneráveis de alguma forma, como fica claro ao perceber que existem normativas criadas desde 1948 até 2007.

A preocupação com os direitos das mulheres, que são o foco desta pesquisa, sempre foi de grande importância para a ONU (HEINTZE, 2009), que iniciou os esforços direcionados à causa já em 1946, com a criação da Comissão sobre o Status da Mulher (*Comission on the Status of Women - CSW*). Entretanto, vale ressaltar que o reconhecimento da causa de gênero

não veio sem luta, as mulheres precisaram reivindicar seus direitos desde a elaboração da Carta da ONU, em 1945. Neste cenário, chama atenção a figura de Bertha Lutz, cientista brasileira que lutou para a inclusão da igualdade entre homens e mulheres como uma das causas basilares da Carta e foi uma das únicas quatro mulheres a assinarem este documento¹.

A Comissão sobre o Status da Mulher atuou entre 1946 e 1962, quando formulou “uma série de documentos sobre todos os direitos que deviam ser aplicados igualmente a homens e mulheres, sem distinção de qualquer natureza” (LIMA et al, 2016:140). Ademais, no ano de 1975, foi declarada a “Década da Mulher” na ONU, entre 1976 e 1986, o que denota a centralidade da causa apontada acima. Foi neste contexto que, no ano de 1979, foi aprovada e assinada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW*).

A CEDAW é tida como o instrumento mais importante de proteção aos Direitos Humanos das mulheres no nível global (PETERKE, 2009:299), isso se justifica, para Santos e Pereira (2018, apud COOK, 1994, p.11), porque a CEDAW é uma: “[...] norma capaz de reconhecer a natureza particular da discriminação contra a mulher, gerando a necessidade de respostas legais”. Por isso, afirma-se que esta convenção deve ser o parâmetro mínimo adotado pelos Estados no que tange a promoção dos direitos humanos das mulheres e o impedimento às violações, tanto no âmbito público como no privado (PIMENTEL, 2006:15). Ademais, é relevante ressaltar que, além de estabelecer princípios e normas para alcançar a igualdade de gênero e compromissos que devem ser assumidos, a CEDAW estabelece que os Estados-membro da Convenção deverão enviar relatórios periódicos, ao menos de quatro em quatro anos ao Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW).

O Comitê CEDAW é um órgão instituído pela Convenção cujas funções, organização e modo de funcionamento estão dispostos entre os artigos 17 e 22 da mesma. O Comitê é formado por 23 especialistas de todo o mundo e tem a responsabilidade de monitorar os avanços na implementação da Convenção pelos Estados-parte. Para isso, utiliza-se de três mecanismos; i) a análise de relatórios periódicos apresentados pelos Estados; ii) a elaboração de recomendações gerais; iii) a consideração de comunicações apresentadas por indivíduos ou grupos que denunciem violações aos direitos previstos no tratado (BRASIL, 2006).

¹ EXCLUSIVO: Diplomata brasileira foi essencial para menção à igualdade de gênero na Carta da ONU. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/exclusivo-diplomata-brasileira-foi-essencial-para-mencao-a-igualdade-de-genero-na-carta-da-onu/>>. Acesso em: 28 de jun de 2020.

Considerando a importância da CEDAW na luta pela proteção aos direitos das mulheres, é preciso compreender como ela influencia os Estados signatários na promoção destes direitos em seu território. Desta forma, quando um Estado se comporta de maneira correspondente às prescrições estabelecidas por uma instituição, se diz que há *compliance* às recomendações (SANTOS; PEREIRA, 2018:154). Portanto, aqui se buscará entender se o Brasil age em *compliance* aos compromissos assumidos na Convenção da Mulher², ratificada pelo país em 1981. Ou seja, entender se as recomendações do Comitê CEDAW ao país estão levando à implementação de legislações e políticas públicas que promovem a igualdade de gênero no Brasil.

Para tanto, é de vital importância compreender a normatização dos Direitos Humanos e o processo de incorporação dos tratados internacionais à legislação nacional, já que isso envolve questões de soberania. Sendo assim, a ideia de que a proteção aos Direitos Humanos não deve ficar restrita à esfera estatal ocasiona:

[...] a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos (PIOVESAN, 2006:08)

Mas ainda questões internas ao Estado também influenciam sua suscetibilidade a assinar instrumentos internacionais de Direitos Humanos. Aqui, entram em jogo vetores considerados capazes de potencializar a conquista de direitos pela população: a democracia e o empoderamento. De um lado, o regime democrático é tido como o mais compatível com a proteção dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2006:10), do outro, o empoderamento da população através de movimentos sociais sendo entendido como indispensável para a incorporação das questões de gênero e Direitos Humanos das mulheres na agenda política do Brasil (FERREIRA et al, 2018; FARAH, 2004; DONATO, 2017). Portanto, será dedicado um tempo para entender essas questões e como elas podem estar relacionadas aos relatórios do Comitê CEDAW.

Por fim, é importante para os propósitos deste trabalho entender os avanços e retrocessos do Brasil no que tange aos Direitos Humanos das mulheres. Portanto, serão analisados os relatórios enviados pelo governo federal brasileiro ao Comitê CEDAW e as principais recomendações recebidas. Até a produção deste trabalho, haviam sido enviados sete relatórios: do primeiro ao quinto (1985 – 2001) no ano de 2002; o sexto (2001 - 2005) no ano de 2007; o sétimo (2006 - 2009) no ano de 2011, portanto, o período analisado será entre 2002 e 2011, quando os relatórios brasileiros foram enviados. A partir disto, será averiguado o *compliance*

² Termo utilizado por Sílvia Pimentel (2006) para se referir à CEDAW.

brasileiro aos compromissos assumidos de proteção aos Direitos Humanos das mulheres a partir do desenvolvimento de leis e políticas públicas por parte do Governo Federal do Brasil focadas nos pontos apontados pelo Comitê CEDAW como preocupantes no que concerne às mulheres. As esferas municipal e estadual não serão trabalhadas aqui, apenas as iniciativas por parte do governo federal, já que analisar os estados e municípios demandaria muito mais tempo e aprofundamento.

O texto será dividido em três partes além desta introdução e das considerações finais, cada uma dedicada a analisar um ponto considerado relevante para a compreensão do comportamento brasileiro na questão de gênero. Sendo assim, a seção 2 tratará do Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos, abarcando a natureza dos Direitos Humanos, o papel da ONU e o caráter particular do gênero e das mulheres dentro deste tema. Já a seção 3 trabalhará um panorama dos Direitos Humanos e do gênero no Brasil, trazendo as questões da redemocratização, do processo de incorporação de tratados internacionais à legislação nacional e um panorama da desigualdade de gênero no país. A seção 4 entrará mais diretamente na questão da CEDAW e do Comitê, pois avaliará os relatórios e as recomendações feitas ao Brasil. Desta forma, espera-se proporcionar uma visão completa acerca do que o Brasil tem feito pelos Direitos Humanos das mulheres e qual o papel do Comitê CEDAW e, consequentemente, do aparato internacional neste processo.

2. O Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos

2.1. Surgimento da agenda dos Direitos Humanos e o Papel da ONU

“Os direitos humanos são o requisito para que as pessoas possam construir sua vida em liberdade, igualdade e dignidade” (HEINTZE, 2009:22). Esta breve definição sintetiza a importância de um complexo conceito, colocando que os Direitos Humanos são condição necessária para que as pessoas possam viver com dignidade, liberdade e igualdade. Taroco e Colares (2018) corroboram com esta ideia, acrescentando que o papel das normas internacionais de Direitos Humanos é proteger os seres humanos em todos os aspectos, sendo homem ou mulher, seja em tempos de guerra ou de paz. Ainda assim, é necessário esclarecer algumas de suas características, primeiramente, são compostos de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, que são indivisíveis. Atestar a indivisibilidade destes direitos implica que: “a garantia de direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa” (PIOVESAN, 2006:08), ou seja, não é possível garantir apenas uma parte, é necessário que todos esses direitos sejam garantidos para que possam ser efetivos.

Ademais, os Direitos Humanos são universais, ou seja, abrangem todas as pessoas, a única condição para ser titular destes direitos é ser humano (PIOVESAN, 2006:08). Entretanto, a característica da universalidade não deve ser entendida como uma maneira de igualar a todos, os Direitos Humanos devem considerar as particularidades de cada grupo social (HEINTZE, 2009:22). Portanto, é apontado que as teorias de justiça universal são construídas em conformidade com a experiência de um grupo específico, a elite masculina, compreendida como seres humanos em geral, o que acaba diminuindo ou excluindo as experiências específicas de mulheres, que são frequentemente inferiorizadas pelas teorias tradicionais (TICKNER, 1997:617). Desta forma, demonstra-se a relevância de compreender a natureza específica das demandas de cada grupo social.

Até meados do fim da Segunda Grande Guerra, entendia-se que a forma como o Estado tratava o seu cidadão era uma questão interna, à qual não cabia a nenhum outro ator questionar. Entretanto, com o fim deste grande conflito e em resposta às catástrofes que haviam sido cometidas contra os cidadãos, começou a se delinear o processo de internacionalização dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2006). Este processo tomou forma com a criação da ONU e a publicação da sua Carta constituinte (posteriormente, Carta da ONU) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1945 e 1948, respectivamente (TAROCO; COLARES, 2018).

A internacionalização dos Direitos Humanos fortaleceu a ideia de que a forma como o Estado trata os seus nacionais não é uma questão doméstica. Com isso, desencadearam-se duas importantes consequências, a primeira é a relativização da soberania do Estado em questões de Direitos Humanos, já que passam a ser admitidas intervenções internacionais no plano nacional em nome da defesa destes direitos. A segunda é a construção da personalidade jurídica internacional do indivíduo, que passa a estar internacionalmente resguardado (PIOVESAN, 2006:08). Portanto, essa “nova era”, que se caracteriza pela internacionalização dos direitos humanos: “[...] procura não só disciplinar as relações recíprocas entre os Estados, mas as relações individuais sob o escopo do Estado”³ (TAROCO; COLARES: 2006:50-51).

Sendo assim, “A criação de um Sistema Internacional de Direitos Humanos foi necessária para abrigar os Estados diante da nova configuração da ordem mundial” (VEDOVATO; BARRETO, 2015:36). Este sistema, por sua vez, foi liderado pela ONU e teve sua construção acelerada por meio da normatização, que envolve tratados, pactos, convenções e diversos dispositivos legais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o primeiro texto a apreender essa temática de forma abrangente e, por isso, um marco na afirmação dos Direitos Humanos (VEDOVATO; BARRETO, 2015 apud LAFFER, 1948), contudo, Heintze (2009:28) apresenta a desvantagem ou insuficiência da Declaração, pois ela é mais uma declaração política do que uma fonte de Direito Internacional vinculativa⁴, o que a torna débil enquanto normatização por não criar obrigações jurídicas aos Estados.

Tanto Carta da ONU quanto a DUDH já existiam como fortes instrumentos simbólicos, contudo, como ressaltado anteriormente, não são vinculativas, o que cria a necessidade de estabelecer tratados internacionais que tornem essas disposições vinculantes para os Estados. O texto da DUDH discorre sobre os dois grandes grupos de direitos: os direitos políticos e liberdades civis, entre os artigos 1º e 21, e os direitos econômicos, sociais e culturais, entre os artigos 22 e 27, daí surgem os dois instrumentos originais e fundamentais do sistema ONU: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (Pacto Civil) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto Social), ambos de 1966 (KYRILLOS, 2018:45). Os Pactos Civil e Social, juntamente com a Carta da ONU e a DUDH formam a “Carta Internacional de Direitos Humanos”⁵ (OFFICE..., 2014:04).

³ Do original em inglês: “[...] seeks not only to discipline reciprocal relations between States, but also individual relations under States’ scope”

⁴ Os documentos de Direito não vinculativos, segundo Heintze (2009:28): “têm uma grande importância moral [...] mas não são exequíveis”. Desta forma, o que diferencia um instrumento vinculativo de um não vinculativo é o quanto é possível executá-lo, ou seja, vincular é criar obrigação. Uma norma vinculativa obriga os Estados à sua aplicação, já uma norma não vinculativa é, como a Declaração, uma declaração política.

⁵ Do original “International Bill of Human Rights”.

A partir disso, delineou-se o aparato legal e administrativo para defesa e promoção dos Direitos Humanos no Sistema Global. A ONU, organização central deste sistema, conta com uma complexa teia de órgãos, agências, comissões, órgãos subsidiados, departamentos, escritórios, programa, fundos e institutos. Seus cinco⁶ principais órgãos, que dão origem aos demais, são: a Assembleia Geral; o Conselho de Segurança; o Conselho Econômico e Social; o Secretariado; e a Corte Internacional de Justiça (ONU, 2011). Estes órgãos são criados para possibilitar o cumprimento dos compromissos expostos na Carta da Organização e são divididos em dois tipos: os *charter-based* e os *treaty-based*. Os *Charter-based bodies* são aqueles mecanismos de monitoramento que fazem parte do organograma da ONU, já os *treaty-based bodies* são aqueles compostos por especialistas independentes e cujo objetivo é monitorar a implementação do tratado a partir do qual ele foi criado (OFFICE..., 2019).

Vedovato e Barreto (2015:38) se referem à divisão dos órgãos entre “onusianos”, que seriam aqueles diretamente ligados ao organograma da organização, e “independentes”, que seriam aqueles previstos nos tratados. Para Herz e Hofmann (2004:152), a principal diferença entre os dois tipos de órgãos: “é o caráter mais político do primeiro tipo, e o mais jurídico do segundo”. Dentre os órgãos classificados como *charter-based*, estão o Conselho de Direitos Humanos e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. Existem, neste contexto, nove Tratados Internacionais centrais à proteção de grupos vulneráveis que compõem o Sistema Global e cada um deles conta com um Comitê de especialistas para monitorar sua implementação, os supracitados *treaty-based bodies*. Dentre eles, está a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher⁷, cujo Comitê é formado por 23 especialistas de todas as partes do mundo. Os artigos 17 a 24 da CEDAW são destinados ao Comitê, designando a ele as responsabilidades de: “avaliação dos avanços realizados e a implementação da Convenção, o resumo das obrigações reportadas pelos Estados-parte, o encaminhamento dos períodos de encontros do Comitê, jurisdições e obrigações reportadas” (PIMENTEL, 2006:16).

⁶ Até 1994, eram seis principais órgãos, pois existia também o Conselho de Tutela, mas ele deixou de existir após a independência do Palau.

⁷ Além da CEDAW, os demais tratados são: a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados; a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (OHCHR, 2019).

Desta forma, Herz e Hofmann (2004) classificam o Sistema Global de Direitos Humanos como um regime internacional⁸, devido a seu caráter mais descentralizado que engloba diversas Organizações Internacionais e instituições. Por isso, afirma-se que a normatização internacional dos Direitos Humanos já existe, o desafio da comunidade internacional agora é de fazer com que os Estados, cada vez mais, ratifiquem os tratados e retirem eventuais reservas. (HEINTZE, 2009:55). O papel da ONU se mostra, então, central neste sistema, já que é a maior organização internacional da atualidade e promove um espaço de contato entre todos os países, sendo, segundo Vedovato e Barreto (2015), capaz de determinar quais países fazem parte do sistema. Logo, não há como dissociar o Sistema Global e a ONU, eles foram criados e se desenvolvem juntos.

2.2. Principais Compromissos Internacionais do Brasil

O Brasil é signatário de todos os principais tratados internacionais de Direitos Humanos, tanto no âmbito global como no âmbito regional. De acordo com Rios (2016) esses tratados são a base da proteção aos Direitos Humanos e, quando um Estado ratifica estes instrumentos, ele assume compromissos vinculativos juridicamente que deveriam guiar a construção de políticas públicas internas. Sendo assim, é importante saber quais tratados já estão ratificados pelo Brasil, portanto fazem parte do ordenamento jurídico interno, e quais reservas o país fez a estes tratados internacionais para compreender que preceitos guiam a construção de políticas públicas no país, especialmente no que concerne à questão de gênero.

Em 2016, o Ministério Público Federal lançou a coletânea “Tratados em Direitos Humanos”, onde trouxe um compilado dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos que já foram incorporados ao ordenamento jurídico, tanto do Sistema Global, quanto do Sistema Interamericano. O Sistema Interamericano é um Sistema Regional de proteção aos Direitos Humanos, assim como o Europeu e o Africano, que fazem parte do universo instrumental internacional de proteção aos Direitos Humanos. Muñoz (2017) defende que cada um destes sistemas regionais, assim como o global, é um regime internacional. O autor justifica que, para cada um destes regimes, existe uma OI que abriga as normas e os demais órgãos, portanto, cada regime possui seus instrumentos centrais, mas os Estados podem fazer parte do regime da ONU, como o autor define o sistema global, e de um regime regional (inter-americano, europeu ou africano).

⁸ Definição de regime: “Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p.94).

Por outro lado, trazendo uma visão complementar, Piovesan (2006:09) afirma que os dois sistemas não são opostos, pelo contrário, os sistemas regionais são inspirados pela Declaração Universal de 1948 e interação entre si e com o sistema universal em benefício dos indivíduos, que recebem mais proteção. Assim, no concernente à relação entre os sistemas, Heintze (2009:67) defende que:

Essa situação de obrigação universal não exclui que os países concordem com o direito internacional regional. Isso pode ir além do padrão universal e oferece a vantagem de que os valores e particularidades regionais possam ser incluídos nos tratados.

Desta forma, fica evidente que os compromissos assumidos nos sistemas regionais de Direitos Humanos não prejudicam aqueles do sistema global, mas os complementam. Sendo assim, o Brasil é, segundo um levantamento de 2016, Estado-parte de 35⁹ tratados internacionais de Direitos Humanos do Sistema Global e 12¹⁰ do Sistema Regional que englobam: Instrumentos Gerais; Instrumentos de DH Cíveis e Políticos; Instrumentos de DH Econômicos; Sociais e Culturais; e Tratados de DH para Populações Socialmente Vulneráveis. Os tratados referentes aos Direitos Humanos das Mulheres estão contabilizados na seção de populações socialmente vulneráveis.

O Brasil é signatário de todos os instrumentos internacionais que promovem, de forma direta ou indireta, a proteção aos Direitos Humanos das Mulheres e a eliminação da violência de gênero (FREIRE, 2006). Assim, promulgou quatro instrumentos do Sistema Global sobre a temática na legislação nacional, são eles: Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953), em 1963; Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (1957), em 1969; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW – (1979), em 1984; e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999), em 2002. Já oriundos do Sistema Interamericano, foram promulgados três instrumentos, são eles: Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Políticos à Mulher (1948), em 1950; Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Cíveis à Mulher (1948), em 1952; e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”) (1994), em 1996 (BRASIL, 2016; BRASIL, 2016)

⁹ Engloba Convenções, Pactos, Protocolos Adicionais e Protocolos Facultativos. Contudo, não engloba a Declaração Universal dos Direitos Humanos e nem o Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

¹⁰ Engloba Convenções, Pactos, Protocolos Adicionais e Protocolos Facultativos. Contudo, não engloba os seguintes instrumentos: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José da Costa Rica”); Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Especificamente no que concerne os Direitos Humanos das Mulheres, Kyrillos (2018:51) reconhece a Convenção de Belém do Pará como uma das mais importantes na luta pela igualdade de gênero pois, além de ser um marco relevante no cenário internacional, esta Convenção pressionou o Estado brasileiro na criação de legislações e políticas públicas. Entretanto, o instrumento internacional mais importante da temática é a CEDAW. O Brasil não possui reservas à Convenção da Mulher desde 1994, o que demonstra, para Heintze (2009), o caminho para o estabelecimento de um padrão universal de Direitos Humanos. Entende-se que “A CEDAW é a grande Carta Magna dos direitos das mulheres e simboliza o resultado de inúmeros avanços principiológicos, normativos e políticos construídos nas últimas décadas” (PIMENTEL, 2006:15). Ainda de acordo com Pimentel (2006), a Convenção promove duas frentes, por um lado a repressão da discriminação e por outro a promoção de direitos na busca por igualdade plena entre os gêneros.

Portanto, é importante apontar alguns dos artigos mais importantes do texto da Convenção, por exemplo o Artigo 5º, em que os Estados-parte se comprometem a tomar medidas para “Modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres [...] que estejam baseados na idéia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres” (CONVENÇÃO..., 1979:21). Este artigo é emblemático para demonstrar a importância da CEDAW e a compreensão da questão de gênero em suas disposições, onde os Estados estão se comprometendo não só a mudarem práticas, mas a buscarem modificar os padrões socioculturais em seu território.

Ademais, é possível pontuar o Artigo 16º que afirma: “Os Estados-parte adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares” (CONVENÇÃO..., 1979:24). Este artigo corrobora a visão de Taroco e Colares (2018), quando defendem que os Direitos Humanos, após o processo de internacionalização, passam a regular não só as relações entre Estados, mas as relações individuais sob o escopo do Estado. Com isso, é importante compreender como a questão de gênero se manifesta no contexto geral e também seu caráter particular, que será discutido a seguir.

2.3. A Perspectiva de Gênero dentro dos Direitos Humanos

As teorias feministas entendem gênero como uma divisão socialmente construída e problemática, algo que percorre todas as relações, sejam públicas ou privadas e não apenas como algo que permeia as relações interpessoais entre homens e mulheres (TICKNER, 1997:614). A utilização do termo “gênero” teve início com as feministas americanas,

exatamente com o intuito de enfatizar o caráter social da discriminação contra a mulher em detrimento do determinismo biológico que a utilização do termo “sexo” indica. Desta forma, a definição feminista de gênero é a seguinte:

Uma série de características variáveis, mas socialmente e culturalmente construídas – como poder, autonomia, racionalidade e público – que são estereotipicamente associadas à masculinidade. Seus opostos – fraqueza, dependência, emoção e privado – são associados à feminidade [...] Essencialmente, as definições de masculinidade e feminilidade são relacionais e dependem uma da outra para seu significado. (TICKNER, 1997:614)¹¹

Desta definição, depreendem-se duas reflexões importantes: a primeira é que o gênero é uma construção que, historicamente, mantém mulheres em situações de inferioridade. Não é possível, assim, compreender o conceito de gênero sem o de poder que, segundo Bobbio (1998:934), é a capacidade de agir ou produzir efeitos. Mais especificamente, o autor define Poder Social, que advém da relação entre pessoas e não de posse, como a capacidade de determinar o comportamento de uma outra pessoa. Trazendo, então, isto para o debate de gênero, afirma-se que, da perspectiva estrutural, gênero é uma maneira de significar as relações de poder e, indo mais além, um campo primário em que o poder é articulado (SCOTT, 1990:88).

Donato (2017), por sua vez, explica que as teorias feministas entendem o poder de duas formas dependendo da vertente: como recurso ou como dominação. O poder como recurso é característico de teorias mais liberais, apreendido como um bem social fundamental, que fica restrito aos homens, já o poder como dominação é característico de teorias radicais e marxistas, nesta perspectiva, só é possível haver justiça através do fim dos processos de dominação, o poder é “um fenômeno sistêmico não desejável” (DONATO, 2017:185). Independentemente da perspectiva, depreende-se que o poder não é inerentemente masculino, mas foi atribuído aos homens, o que criou relações sociais injustas. Estas relações de dominação e hierarquia, estruturadas a partir da premissa de gênero, são causadoras da violência contra a mulher (PASINATO, 2016).

A segunda reflexão é acerca da impossibilidade de compreender gênero analisando apenas o feminino ou apenas o masculino, já que são conceitos relacionais. Para Scott (1990) a utilização do termo gênero foi adotada nas discussões feministas, ao invés de sexo ou mulheres que eram termos utilizados no passado para discutir gênero, exatamente para sugerir que o estudo sobre mulheres implica necessariamente em estudo sobre os homens. Ou seja, ressalta a

¹¹ Tradução livre da autora, do original em inglês: “a set of variable but socially and culturally constructed characteristics—such as power, autonomy, rationality, and public—that are stereotypically associated with masculinity. Their opposites— weakness, dependence, emotion, and private—are associated with femininity [...] Importantly, definitions of masculinity and femininity are relational and depend on each other for their meaning

impossibilidade de discutir só o feminino ou só o masculino e foca no aspecto da construção cultural que atribuem papéis sociais específicos para homens e mulheres. Discute-se, então, por essa perspectiva, que as interpretações sociais e culturais sobre as diferenças biológicas é que levam à criação das relações sociais hierárquicas e à distribuição desigual de poder (OFFICE..., 2014). Portanto, o gênero não pode ser pensado como uma questão feminina ou de mulheres, já que afeta a sociedade como um todo, sendo masculinidade e feminilidade conceitos relacionais, gênero concerne também homens e masculinidade (TICKNER, 1997:615).

Ao discutir a utilização do termo gênero, Pedro (2005) aponta que a narrativa histórica, ao relatar apenas fatos em que homens estão envolvidos, constrói o gênero no tempo presente. Desta forma, a autora evidencia a construção da opressão feminina sob a lente histórica. Tickner (1997), por sua vez, traz a separação entre as esferas pública e privada, que prenderam a mulher a atividades domésticas e, eventualmente, removeram sua base de independência econômica, como determinante para consolidar a estrutura social patriarcal. O conceito de patriarcado refere-se a um conjunto de instituições e estruturas que embasam um sistema de relações sociais desiguais (DONATO, 2017:188). Por isso, o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (*Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR*) (2014:25) aponta que:

Garantir os Direitos Humanos das Mulheres de forma eficaz requer uma compreensão completa das estruturas sociais e relações de poder que definem e influenciam a habilidade das mulheres de desfrutarem de seus Direitos Humanos. Essas estruturas de poder impactam em todos os aspectos da vida, desde a legislação e a política, até as políticas econômicas e sociais, e a vida em família e sociedade¹².

Sendo assim, torna-se ainda mais clara a importância da CEDAW no Sistema Global como instrumento de promoção dos Direitos Humanos das mulheres, visto que sua ratificação implica em contestar padrões pré-estabelecidos que colocam mulheres em situações de subordinação (SANTOS; PEREIRA, 2018:177 apud SCHÖPP-SCHILLING, 2007). Logo, Tickner (1997) ressalta que pensar em gênero desafia esses padrões, incita o questionamento daquilo previamente considerado normal. Assim, a concepção feminista de empoderamento propõe novas relações e formas de poder que não consistem em “[...] simplesmente redistribuir o poder dentro da estrutura existente, mas de transformar a própria estrutura” (DONATO, 2017:191). Corroborando com esta perspectiva, a CEDAW, em seu prefácio, defende que: “[...] para alcançar a plena igualdade entre o homem e mulher é necessário modificar o papel

¹² Do original em inglês: “Effectively ensuring women’s human rights requires a comprehensive understanding of the underlying societal structures and power relations that define and influence women’s ability to enjoy their human rights. These power structures have an impact on all aspects of life, from law and politics, to economic and social policy, family and community life”.

tradicional tanto do homem como da mulher na sociedade e na família” (CONVENÇÃO..., 1979:19).

É preciso, então, considerar os aspectos específicos da violência contra a mulher para entender como combatê-la. Assim, ao discorrer sobre a importância da Lei Maria da Penha¹³, Pasinato (2016) reforça a necessidade de ampliar a definição de violência para abranger, além dos abusos físicos, os sexuais, psicológicos, morais e patrimoniais, além de reconhecer que os casos de violência familiar e doméstica não são isolados e privados de algumas mulheres, são o resultado de relações de dominação e hierarquia provocadas pela desigualdade de gênero. Neste sentido, a CEDAW é um instrumento de mudança já que articula o significado e a natureza da discriminação de gênero em suas especificidades e cria obrigações para os Estados de combater não só as leis discriminatórias, mas também os costumes e práticas sociais e ações de atores privados que contribuam para a desigualdade de gênero (OFFICE..., 2014).

Em suma, gênero se apresenta como um conceito que rege as relações sociais como um todo, além de ser capaz de explicar a natureza distinta da discriminação contra as mulheres. Por isso, é preciso utilizar-se dele para criar novos padrões de garantias de direitos que de fato protejam as mulheres nos âmbitos nacional e internacional e é daí que surge a CEDAW, como um tratado capaz de compreender esta realidade e criar mecanismos para o seu combate. Logo, a CEDAW inova ao estabelecer normativas que permitem que as mulheres de fato construam suas vidas em liberdade, igualdade e dignidade, que são prerrogativas dos Direitos Humanos.

¹³ Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. (BRASIL, 2006:01).

3. Direitos Humanos e Gênero no Brasil

3.1. A Importância da Redemocratização e a Constituição Federal de 1988

A Ditadura Militar no Brasil durou 21 anos, de 1964 a 1985 e foi um período de fortes repressões estatais às liberdades individuais dos cidadãos. A redemocratização teve início no governo de Ernesto Geisel, com a rearticulação dos movimentos sociais em meados de 1975 e com a promulgação, em 1979, da Lei da Anistia¹⁴ (ARAUJO, 2016). Logo, o processo foi impulsionado pelo movimento “Diretas Já!” (1983-1984), culminando na eleição indireta de Tancredo Neves e na aprovação de uma Assembleia Constituinte. A nova Constituição Federal brasileira, também conhecida como Constituição Cidadã, foi promulgada em 1988, quando instaurado o regime democrático no Brasil. Desta forma, entende-se que a redemocratização e a Constituição Cidadã estão interligadas e, como será explicado, são condições importantes para se pensar em Direitos Humanos e Direitos Humanos das Mulheres no Brasil atualmente.

Piovesan (2006) defende a correlação entre o sistema democrático e a proteção aos Direitos Humanos. Para a autora, o sistema democrático, ao garantir o exercício pleno dos direitos políticos à população, empodera os grupos mais vulneráveis e, com isso, aumenta sua capacidade de pressionar os governos nacionais. Sendo assim, Vedovato e Barreto (2015:32) argumentam que a redemocratização foi um marco histórico na busca pela efetivação dos Direitos Humanos no Brasil e que a Constituição de 1988 é um indicativo de vontade política para mudar os padrões de repressão e voltar a garantir os direitos dos cidadãos.

Ainda em 1975, durante a Ditadura Militar brasileira, foi decretado pela ONU o Ano Internacional da Mulher. Isso foi bastante significativo para o feminismo no Brasil já que, enquanto o mundo vivia uma efervescência das lutas feministas nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil enfrentava um governo repressivo e violento que precisava manter uma imagem internacional positiva, ou pelo menos legítima e, para isso, fingia se alinhar às diretrizes internacionais de Direitos Humanos que não correspondiam à realidade interna do país. Neste contexto, afirma-se que a ausência da democracia marcou profundamente o movimento feminista brasileiro e mostrou que a redemocratização era o único caminho para a reivindicação de direitos por parte das mulheres (KYRILLOS, 2018).

Facchini e Ferreira (2016) argumentam que já em 1975 a pauta da violência era central no movimento feminista brasileiro. Assim, reforçam que a Declaração do Ano Internacional da Mulher e da Década da Mulher, entre 1976 e 1985, pela ONU, foi um impulso para o movimento que, durante a Assembleia Constituinte, atuou fortemente no que ficou conhecido

¹⁴ Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Em seu artigo primeiro, concede anistia a todos os crimes políticos e conexos com esses cometidos entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

como “lobby do batom”, o qual: “[...] demandava o combate à violência, a redefinição da classificação penal do estupro e a criação de delegacias da mulher em todos os municípios”. (FACCHINI; FERREIRA, 2016:04). É importante ressaltar, entretanto, que a expressão “lobby do batom” era utilizada de forma pejorativa pelos deputados contrários à atuação das mulheres feministas. A expressão se enquadra em um conjunto de expressões machistas como “Clube da Luluzinha” que sugerem que um grupo apenas de mulheres reunidas só pode tratar de futilidades, como maquiagem (OLIVEIRA;TERESI, 2017 apud CARVALHO, 2013:10).

A atuação feminina na Constituinte contou com a atuação conjunta da bancada feminina do Congresso, dos movimentos sociais e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que foi um organismo estatal criado em 1985 e composto por feministas autônomas com o intuito de elaborar e propor políticas voltadas às mulheres (OLIVEIRA;TERESI, 2017). Farah (2004) sustenta, então, que a força do movimento feminista durante as décadas de 1970 e 1980 contribuiu para a inclusão da questão de gênero na agenda do novo governo democrático. Desta forma, a expressão não deve ser utilizada de maneira acrítica, já que este movimento das mulheres para sensibilizar os legisladores trouxe tantos efeitos positivos para a Constituição Brasileira de 1988. Tendo em vista essa questão, Oliveira e Teresi (2017:162) argumentam que:

A Constituição Federal de 1988 é de importância inegável para a proteção e promoção dos direitos da mulher, assim como o movimento feminista e de mulheres foi de inegável importância para a consolidação de tantos avanços na proteção dos direitos humanos, nessa que se tornou conhecida como Constituição Cidadã. A atual Carta Magna brasileira deve muito de seus avanços ao intenso trabalho do CNDM e do Lobby do Batom.

Outro fator determinante para a inclusão do combate à violência de gênero na agenda política do Estado brasileiro foi a ratificação da CEDAW em 1984. A partir desta ação o Brasil passou a compartilhar uma agenda internacional de Direitos Humanos das Mulheres de forma mais efetiva (LIMA et al, 2016). Além disso, foi o primeiro Tratado Internacional ratificado pelo país após o início da redemocratização, antes mesmo dos Pactos Civil e Social, cuja ratificação aconteceu apenas em 1991. Na perspectiva de Oliveira e Teresi (2017:167) só foi possível que o Estado brasileiro se compromettesse internacionalmente com os Direitos das Mulheres, pois já havia uma pressão social interna para isso, ou seja, os movimentos sociais pressionaram o governo a assinar e ratificar a CEDAW, mesmo que a legislação interna ainda não estivesse adequada às demandas da Convenção.

Esta perspectiva é relevante, pois apenas em governos democráticos é possível pensar em movimentos sociais que possuem possibilidade de articulação e pressão sobre governos (PIOVESAN, 2006:10), como já apontado acima. Desta forma, reforça-se o entendimento da correlação entre a redemocratização, a Constituição Cidadã e a conquista de direitos por parte

da população. Entretanto, a atuação de organizações internacionais neste processo não pode ser ignorada, seja através da promoção de conferências ou da elaboração de instrumentos internacionais. Como aponta Kyrillos (2018:67, apud GUARNIERI, 2010:08) a Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, realizada no México em 1975, foi um marco inegável para os Direitos Humanos das Mulheres por ter sido um instrumento relevante de mobilização política para mulheres de diversas partes do mundo e ter ajudado a fortalecer os movimentos feministas, já que houve alta adesão de organizações não estatais à Conferência. Ademais, foi no mesmo momento que se declarou a Década da Mulher, cuja importância para o fortalecimento da luta feminista no Brasil já foi apontada anteriormente.

A partir desta perspectiva, Herz e Hofmann (2004:15) defendem que, no escopo das OIs, ocorre um complexo processo social de criação de normas, formação de conhecimento e definição de tarefas para a comunidade internacional, além disso: “[...] difundem-se modelos de organização social e política, como a democracia liberal, e os próprios Estados podem redefinir seus interesses a partir dessa interação”. Desta forma, colocam a difusão da democracia liberal e de modelos de organização social como vetores para a transformação interna dos Estados, o que corrobora com a visão de que a ONU, como Organização Internacional, pode ter fortalecido os movimentos feministas no Brasil e, consequentemente, impactado da construção da Constituição Federal de 1988. Piovesan (2006:37) apoia essa visão ao afirmar que instrumentos como a CEDAW: “[...] inspiraram e orientaram o movimento de mulheres a exigir, no cenário local, a implementação das conquistas obtidas na esfera mundial”.

Sendo assim, não é exagero tratar a Constituição Federal de 1988 como um “divisor de águas” na história do Brasil, como faz Piovesan (2006:35) quando aponta que os objetivos deste documento envolveram o resgate do Estado de Direito, da democracia e dos direitos fundamentais, chamando atenção também para o fato que, ineditamente, na Constituição de 1988, os Direitos Humanos são elevados à condição de cláusulas pétreas¹⁵. Portanto, o que torna a Constituição de 1988 uma referência ao se trabalhar com Direitos Humanos das Mulheres no Brasil, de acordo com Pitanguy e Miranda (2006:23), é a mudança de paradigma que ela representa no que diz respeito à igualdade de gênero. Por exemplo, pela primeira vez na história, a igualdade entre homens e mulheres é constitucionalmente garantida e são reconhecidos muitos avanços na busca por uma legislação igualitária que promove a cidadania das mulheres.

¹⁵ “Atente-se que as cláusulas pétreas resguardam o núcleo material da Constituição, que compõe os valores fundamentais da ordem constitucional”. (PIOVESAN, 2006:33)

Por fim, as autoras reiteram a estreita relação que há entre o trabalho de *advocacy*¹⁶ que se faz internamente ao Estado e ao seu trabalho internacional, já que o país não poderá assumir compromissos internacionais que sejam contrários à sua Constituição e dá o exemplo do Brasil em relação à CEDAW, onde afirma que o país: “[...] assinou em 1982 a Convenção Contra todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, com reservas no capítulo família, pois em nosso Código Civil se atribuía ao homem a chefia da sociedade matrimonial” (PITANGUY; MIRANDA, 2006:19). Logo, o advento da Constituição de 1988 possibilitou que, em 1994, o Brasil retirasse todas as suas reservas à Convenção da Mulher (OLIVEIRA; TERESI, 2017). A ratificação sem reservas do tratado fez com que ele fosse incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro na íntegra, o que demonstra um avanço legislativo significativo e uma grande conquista para a época.

3.2. A Incorporação de Tratados Internacionais ao Sistema Jurídico Nacional

A ratificação de instrumentos internacionais envolve um complexo processo de negociação interna que passa pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Desta forma, para compreender o poder legal que os compromissos assumidos internacionalmente possuem no Brasil, é imprescindível incluir este caminho e também a hierarquia de leis que existe no país. Piovesan (2006) aponta que a Constituição Brasileira de 1988 tem um diferencial no que tange à incorporação de tratados internacionais, ela garante que os direitos garantidos pelos tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário poderão ser direitos constitucionalmente protegidos e terão natureza de norma constitucional.

As normas constitucionais são o topo da hierarquia jurídica brasileira, ou seja, como aponta o CNJ (2018:02), a Constituição Federal é “[...] a lei maior do ordenamento jurídico brasileiro [...]”, aqui cabem também as emendas constitucionais. No próximo nível da pirâmide, tradicionalmente, estão as leis complementares que funcionam como complementos de pontos constitucionais que não ficam bem explicados. No terceiro nível estão as leis ordinárias e delegadas, aquelas são de competência única do Poder Legislativo, sendo enviadas ao Executivo apenas para aprovação. Já estas são iniciativas do Poder Executivo, que solicita delegação por parte das casas legislativas. Em seguida, hierarquicamente abaixo das leis, estão as Medidas Provisórias, decretos emitidos pelo Presidente da República em situações de

¹⁶ Pitanguy e Miranda (2006:19) definem *advocacy* como “defesa de direitos”. Ou seja, como define Zeppelini (2007): “*Advocacy* é, basicamente, um lobby realizado entre setores (ou personagens) influentes na sociedade. É na realização de processos de comunicação, reuniões entre os interessados e os pedidos entre essas influências que se dá o verdadeiro *advocacy*, que pode ter várias vertentes, como social, ambiental ou cultural”.

emergência que possuem força de lei e vigência de 60 dias, quando são examinadas pelo Legislativo que pode aprová-las ou não. E os Decretos Legislativos, que são atos normativos de competência do Congresso Nacional (CNJ, 2018).

Outro ponto que diferencia os tipos de normativas é o seu processo de aprovação, enquanto as leis ordinárias e delegadas podem ser aprovadas com maioria simples (metade dos presentes mais um), as leis complementares demandam maioria absoluta (metade do número total de membros do Congresso Nacional mais um), e as emendas constitucionais necessitam de votos positivos de três quintos dos presentes (BRASIL,1988). Desta forma, hierarquicamente temos, em ordem de relevância: a Constituição Federal; as Emendas Constitucionais; as leis (complementares, ordinárias e delegadas); as Medidas Provisórias e Decretos Legislativos; por fim, as resoluções que são normativas utilizadas para regularem assuntos internos aos três poderes (CNJ, 2018:04). Esta hierarquia é importante por dois motivos, resolução de controvérsias entre as leis e controle de constitucionalidade¹⁷. Contudo, permanece a questão de onde se encaixam os tratados internacionais ratificados pelo Brasil dentro deste complexo sistema, já que sua posição terá muitos impactos sobre sua relevância enquanto norma.

Até 2004 os tratados internacionais, inclusive aqueles relativos a Direitos Humanos, eram equivalentes a leis ordinárias quando incorporados ao ordenamento jurídico do Brasil. Contudo, isso tornava as normas consagradas pelos tratados frágeis em caso de conflitos entre diferentes normas, considerando os três critérios de resolução de controvérsias para normativas legais: cronologia, especialidade e hierarquia. Assim, os critérios são aplicados da seguinte forma: na cronologia afirma-se que uma norma mais nova revoga uma mais antiga, no quesito especialidade defende-se que uma norma específica revoga uma geral e, por fim, no que tange à hierarquia, as leis são divididas por seu peso (TAROCO; COLARES:2018), no caso do Brasil, leis ordinárias são inferiores ao texto constitucional e suas emendas.

Por essa razão, Mesquita (2005) argumenta que dar aos tratados internacionais *status* de lei ordinária possibilita que qualquer nova lei ordinária aprovada pelo legislativo pode revogar ou anular os dispositivos internacionais. Isso daria às duas Casas do Congresso o poder de, com uma votação por maioria simples, sobressair uma lei federal a uma internacional, devido à cronologia. Consequentemente, segundo Piovesan (2006), colocar tratados internacionais e leis federais no mesmo grau de hierarquia jurídica representava não só uma afronta à boa-fé, mas

¹⁷ O controle de constitucionalidade consiste em analisar a compatibilidade de um texto legal com a Constituição Federal (GOMES, 2009).

também à Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados¹⁸. Todavia, desde 2004 os tratados internacionais de Direitos Humanos passaram a poder ter *status* de Emenda Constitucional (MESQUITA, 2005). Segundo o parágrafo 3º da Emenda Constitucional 45/2004 ao artigo 5º da Constituição Federal:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988:07).

Desta forma, caso os tratados sejam aprovados sob os mesmos critérios de Emendas Constitucionais, o denominado “quórum qualificado”, eles têm a mesma validade que normas deste tipo. A diferença entre eles, então, é que os tratados internacionais de Direitos Humanos não integram o corpo do texto constitucional como as emendas (MESQUITA, 2005). Ademais, todos os demais compromissos internacionais assinados pelo Brasil, exceto para os que forem aprovados com *status* de emenda, têm natureza supralegal e infraconstitucional, o que afeta diretamente a hierarquia das leis, que passa a ter mais um nível. Gomes (2009:17) defende, assim, que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), ao colocar os Tratados Internacionais entre as leis e a Constituição, cria uma “nova pirâmide normativa”, que é formada por três níveis: na base está a legalidade, no topo está o texto constitucional (inclusive as emendas e os tratados incorporados como emendas) e, no nível intermediário, estão as normas advindas do Direito Internacional que não foram aprovadas segundo o processo do Artigo 5º, parágrafo 3º da Constituição Federal.

Os tratados de Direitos Humanos, portanto, ao serem incorporados à Constituição brasileira, tornam passíveis de inconstitucionalidade as normas internas que sejam contraditórias ao texto do tratado (MESQUITA, 2005:13), ademais, esses direitos passam a constituir cláusulas pétreas, ou seja, impassíveis de denúncia (PIOVESAN, 2006). Adicionalmente, Taroco e Colares (2018) apontam, sobre a Emenda em questão, que ela não abarca os tratados ratificados antes de sua implementação, como é o caso da CEDAW. Logo, a CEDAW não possui *status* de emenda constitucional no Brasil, estando sujeita às fragilidades supracitadas.

Mesquita (2005) traz, ainda, o lado negativo da Emenda 45/2004 e elenca três aspectos, dos quais dois são relevantes para o entendimento completo do tema. Um deles é a possibilidade de criar dois níveis diferentes de tratados de Direitos Humanos, já que alguns serão

¹⁸ Convenção internacional que codifica as normas e práticas sobre Tratados Internacionais, assinada em 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 06 de fev. 2020

transformados em Emendas Constitucionais enquanto outros apenas em Leis Ordinárias. O segundo aspecto é a dificuldade ainda maior que surgirá para ratificar as normativas internacionais, que já é um processo extremamente lento. A partir disso, compreende-se que surgem para as leis federais novas necessidades, são elas: dupla compatibilidade e duplo controle de verticalidade. A primeira denota que as leis agora, para terem validade, terão que ser compatíveis tanto com a Constituição quanto com os Tratados Internacionais. O segundo significa que será preciso ter muita clareza da diferença e aplicabilidade do que são o controle de constitucionalidade e o controle de convencionalidade, haja vista que aquele analisa a compatibilidade de uma legislação com a Constituição e este com as convenções internacionais (GOMES, 2009). Portanto, é válido ter claro que, mesmo sendo um passo adiante, ainda há diversas críticas ao modelo de incorporação de normativas internacionais adotado pelo Brasil.

Há um consenso entre grande parte dos autores de que o STF se posiciona de forma bastante conservadora no tema dos tratados internacionais. Para Mesquita (2005) a ênfase dada ao procedimento para incorporação dos tratados demonstra que a preocupação do STF é mais procedimental do que com a efetividade da proteção dos Direitos Humanos. Gomes (2009) aponta que o conservadorismo fica claro diante do posicionamento adotado até 2004 sobre o *status* dos tratados de Direitos Humanos, por outro lado, Piovesan (2006) faz uma crítica mais indireta, ressaltando apenas a importância de que o Direito Internacional dos Direitos Humanos tenha caráter formal de constitucionalidade no Brasil, além do caráter material, que já possui. Sobre o caráter das normas, Mesquita (2005) aponta que a materialidade vem do tema da normativa, se forem sobre o Estado, o poder e os direitos fundamentais, são normas materiais. Em contrapartida, o caráter formal implica que as normas estão inscritas no texto constitucional. Portanto, Piovesan (2006:33) afirma que formalizar os tratados no texto constitucional é importante, pois impossibilita que o Estado denuncie o conteúdo do tratado, ou seja, impede que o Estado se retire a partir de um ato unilateral, de um Tratado Internacional que garante direitos aos cidadãos.

Percebe-se, portanto, que o Brasil ainda pode avançar no campo da incorporação dos Direitos Internacionais dos Direitos Humanos à Constituição Federal. Contudo, são notáveis os avanços já conquistados através da Emenda Constitucional 45/2004, que possibilitam a atribuição de *status* de Emenda Constitucional a um tratado internacional.

3.3. Panorama da Desigualdade de Gênero Brasileira

Como explicitado no tópico 3.1 deste trabalho: “[...] a promulgação da Constituição Federal, em 1988, representou o grande marco político-jurídico da transição democrática e da

institucionalização dos direitos humanos no país” (PANDJIARJIAN, 2006:89). Contudo, existe uma diferença entre a garantia jurídica de direitos e sua efetivação, para o exercício de fato dos direitos é necessário que haja atuação forte dos três poderes: do Legislativo garantindo a adequação da legislação nacional aos parâmetros internacionais de direitos humanos das mulheres; do Executivo na promoção de políticas públicas que promovam a igualdade de gênero; e, por fim, do Judiciário através da tomada de decisões justas, que considerem os tratados internacionais e da proteção dos Direitos Humanos das Mulheres (PIMENTEL, 2006:16).

Sendo assim, ao pesquisar sobre os avanços da legislação sobre violência contra a mulher, Pandjjarjian (2006) constata que os avanços legislativos foram enormes, mas há diferenças marcantes entre a lei e o acesso aos direitos por parte das mulheres vítimas de violência. Portanto, constata-se que um panorama de desigualdade de gênero da perspectiva real será diferente de um da perspectiva legal, já que existem grandes diferenças entre os direitos em si e a efetivação dos mesmos. Aqui, o foco será em trazer alguns dados sobre a realidade da violência contra a mulher no Brasil.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, juntamente com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (IPEA; FBSP, 2019), em 2017, a taxa nacional de homicídios de mulheres era de 4,7 a cada cem mil, este número representa um aumento de 20,7% em comparação ao ano de 2007, quando a taxa era de 3,9. Os autores do Atlas da Violência de 2019 questionam se o aumento do feminicídio¹⁹ pode estar relacionado ao crescimento das denúncias mais do que ao aumento, de fato, da violência já que o governo sancionou apenas em 2015 a Lei do Feminicídio, Lei nº 13.104 (IPEA; FBSP:2019), a importância desta lei repousa no fato de que ela enquadra o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio, tornando-o crime hediondo (LIMA et al, 2016).

Sendo assim, é primordial a compreensão dos fatores que vulnerabilizam assim como das circunstâncias sob as quais esses crimes acontecem. Dados de 2015 demonstram dois pontos de diferenciação entre homicídios de homens e mulheres: I – meios utilizados; II – local da agressão. Enquanto mais de 70% dos homens morrem através de armas de fogo, objetos cortantes são 14,9% e estrangulamento ou sufocação representam 1,1%, no caso das mulheres esses números passam para 48,8%, 25,3% e 6,1%, respectivamente. Isso representa o caráter mais passional dos crimes contra as mulheres, sendo por ódio ou motivos fúteis. Ademais, o

¹⁹ Entende-se que há feminicídio quando: “[...] a agressão envolve violência doméstica e familiar, ou quando evidencia menosprezo ou discriminação à condição de mulher, caracterizando crime por razões de condição do sexo feminino” (WEINSELFISZ, 2015:07).

local da agressão demonstra que, mesmo que a rua seja o local de maior índice para ambos os gêneros (48,2% para homens e 31, 2% para mulheres), a diferença entre as taxas de homicídio nos domicílios é gritante, representando 10,1% para homens e 27,1% para as mulheres (WEINSELFISZ, 2015).

Assim, nota-se quase uma equiparação percentual entre as taxas de homicídio na rua e em casa para as mulheres. Ademais, constatou-se que, entre 2007 e 2017 os casos de homicídios femininos na rua diminuíram 3,3%, enquanto aqueles praticados no próprio domicílio da vítima aumentaram 17,1% em um período de 10 anos. Com isso, enquanto em 2015 os homicídios de mulheres em casa representavam 27,1% do total, em 2017 este número já cresce para 28,5% (IPEA; FBSP, 2019:40). Entretanto, é sabido que nem todos os casos de violência contra a mulher levam à morte, com isso é preciso compreender alguns dados do que se entende como violência não letal contra a mulher.

O Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) implantou a notificação de violência doméstica/sexual e outras violências a partir de 2009. Olhando os dados de 2014, foram reportadas 223.796 vítimas de agressão, das quais quase dois terços eram mulheres. Ou seja, isso representa mais de 147.000 casos de violência doméstica ou sexual contra mulheres em um ano, cerca de duas vezes mais do que os homens (WEINSELFISZ, 2015:42). Ao verificar os dados referentes a 2017 sobre casos de violência física, psicológica, patrimonial e sexual contra a mulher reportados aos órgãos de saúde, a quantidade de vítimas cresce para 223,1 a cada 100.000 mulheres (IGARAPÉ, 2019). Por isso, Santos e Pereira (2018:170) afirmam que, apesar de todos os avanços conquistados na luta pela igualdade de gênero até 2014, o ponto que talvez seja a maior dificuldade brasileira em relação aos padrões internacionais é o da violência, que apresenta dados preocupantes.

Portanto, trazendo uma comparação internacional, o Brasil ocupou, em 2016, a 79ª posição no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento de Gênero (*Gender Development Index* - GDI), um índice que considera a diferença entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de homens e mulheres no país. Além disso, as mulheres ocuparam apenas 10,8% dos cargos legislativos em 2015, o que demonstra uma grande sub-representação política do grupo e contribui para a colocação do Brasil também em 79º lugar no índice de Desigualdade de Gênero (*Gender Inequality Index* – GII) (JAHAN, 2016). O GII se caracteriza por apresentar novas categorias de análise que visam suprir as limitações de outros índices, são elas: saúde reprodutiva, mercado de trabalho e empoderamento (DONATO, 2017:201).

Outro ponto que demonstra a particularidade da violência contra a mulher é a idade das vítimas. Em 2017, 17,8% das mulheres que sofreram algum tipo de agressão possuíam de 14

anos para baixo, 38,9% estavam entre os 15 e os 29 anos e 28,1% tinham entre 30 e 44 anos. Isso demonstra um pico entre os 15 e 29 anos, contudo, níveis ainda altos na infância e até os 45 anos (IGARAPÉ, 2019). Concomitantemente, ao direcionar o olhar para os homicídios, percebe-se que, utilizando dados de 2017, há uma estabilização do número de mores femininas entre os 17 e os 30 anos, enquanto para os homens, há um pico muito alto de assassinatos entre os 20 e os 25 anos. Ambos os gêneros apresentam declínios constantes a partir dos 35 anos. A presença significativamente maior de assassinatos de mulheres enquanto as taxas dos homens caem reflete, segundo os autores, o caráter passional dos crimes (IPEA; FBSP:2019).

Os dados não deixam dúvidas de que a violência contra a mulher possui um caráter específico, que difere grandemente da violência sofrida pelo homem. Além disso, demonstra como o Brasil está longe de ver seus avanços legislativos dando resultados na prática. Contudo, como é apontado no Atlas da Violência de 2018: “Os dados apresentados neste relatório devem contribuir para destacar e denunciar a morte de mulheres, assim como a necessidade do aprimoramento dos mecanismos de enfrentamento” (IPEA, FBSP:2018). Além disso, é preciso cada vez mais aprimorar as bases de dados através de pesquisas para compreender melhor as características deste tipo de crime e os padrões de subnotificação, já que os casos de violência contra a mulher estão entre os crimes mais subnotificados, por isso, é preciso trabalhar para diminuir a lacuna que existe entre a criminalidade e a notificação (IGARAPÉ, 2019).

Logo, a especificidade da violência de gênero, assim como os persistentes níveis de violência e exclusão da mulher tornam indispensável a criação de meios estatais de enfrentamento. Como os dados expostos acima comprovam, os Direitos Humanos das Mulheres não são ainda garantidos em igualdade com os dos homens. A partir desta lógica, as recomendações do comitê CEDAW representam uma forma de analisar avanços, retrocessos e áreas vulnerabilidade do Brasil no que tange a proteção destes direitos. Por isso, serão trabalhados na seção 4 os Relatórios do Brasil para o Comitê CEDAW e, principalmente, as recomendações do mesmo.

4. O *Compliance* às Recomendações do Comitê CEDAW

4.1. Primeiro ao Quinto Relatório (1985 - 2001) e as Principais Recomendações do Comitê

O primeiro relatório brasileiro ao Comitê CEDAW foi enviado apenas em 2002, portanto, foi encaminhado conjuntamente aos segundo, terceiro, quarto e quinto relatórios, que compreendem todo o período entre 1985 e 2001. O documento é constituído por duas partes: a geral e a específica. Na primeira, traz alguns dados estatísticos sobre a situação do país e da população, já na segunda parte, a CEDAW é trabalhada, artigo por artigo, e é feito um compilado de ações executivas, legislativas e judiciais tomadas pelo Brasil na busca pela implementação destes artigos, do 1º ao 16º. Além disso, o relatório aborda todos esses aspectos nas esferas federal e estadual, contudo, não serão trabalhadas aqui as nuances entre estados, apenas os dados sobre a esfera federal.

À época dos cinco primeiros relatórios, o Brasil ainda possuía resquícios de uma legislação discriminatória, apesar do advento da Constituição Cidadã, tanto no Código Civil quanto no Código Penal, vale ressaltar, como exemplo, que apenas em 2001 o assédio sexual foi incorporado ao Código Penal como crime (Lei nº 10.224). Anteriormente a isso, os casos de assédio sexual eram encaixados em outros crimes, como constrangimento ilegal, ameaça ou perturbação da tranquilidade. Entretanto o relatório já indica o processo de reforma de ambos os Códigos, que aconteceram posteriormente (BRASIL, 2002: 40-44).

Além da legislação discriminatória, o relatório traz alguns casos em que Medidas Judiciais reproduziram estereótipos e preconceitos, especialmente em casos de crimes contra o costume e questões de violência doméstica e familiar. Além destes, são mostrados exemplos em que homens foram absolvidos de casos de violência contra a mulher ou homicídio utilizando-se do argumento de legítima defesa da honra. Assim, em um dos casos, em que o marido assassinou sua esposa e o amante, a defesa foi acolhida a partir de argumentações do Júri que afirmavam que o adultério sempre foi considerado um crime e atentado contra a moral e a conduta social, com isso, agir em defesa da sua moral era, inclusive, um ato em defesa da própria sociedade (BRASIL, 2002:55-58). Todavia, dentre os 15 casos apresentados, apenas 2 aceitaram a argumentação a favor da defesa da honra completamente.

O relatório brasileiro traz, ainda, alguns dados sobre o custo social da violência doméstica no país. Este custo recai na própria dinâmica familiar e no processo de socialização da criança ou adolescente que presencia situações de abuso e violência contra a mulher dentro de casa. Por outro lado, o custo recai também sobre o PIB mundial já que, como foi mostrado, a cada cinco faltas que mulheres têm no trabalho, uma é consequência de violência doméstica.

Os dados estimam que, na época da produção do Relatório, o impacto no Brasil atingia a marca de 10,5% do PIB nacional, considerando que a cada quatro minutos uma mulher é agredida dentro do lar no país (BRASIL, 2002:64-65).

Outro ponto frequentemente levantado é a ausência de dados estatísticos segregados por gênero e etnia. Um exemplo disso foi a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) desenvolvida para investigar a Incidência de Mortalidade Materna no Brasil, em que uma das conclusões foi o desconhecimento do número de mortes maternas no país, tanto por órgãos governamentais quanto pelos não governamentais (BRASIL, 2002:98-100). Muitos dos problemas se repetem ao longo do relatório, já que influenciam a aplicação de mais de um artigo da Convenção, por isso, esse foi apenas um apanhado de algumas dessas questões que serão relevantes para as Recomendações do Comitê.

Para este relatório especificamente, o formato das recomendações foi diferente devido à decisão 28/II do Comitê CEDAW, que declara: “O Comitê decidiu convocar uma reunião com os Estados cujos relatórios da Convenção já haviam expirado há mais de cinco anos, durante sua vigésima nona sessão, em julho de 2003” (UNITED NATIONS, 2003:03, tradução nossa)²⁰. Portanto, o país enviou um representante nacional para introduzir o Relatório, além de novas informações, durante a sessão e, em seguida, foram feitas as observações do Comitê. Duas medidas tomadas pelo governo são reconhecidas e agradecidas: a retirada das reservas aos artigos 15, parágrafo 4 e artigo 16, parágrafos 1 (a), (b), (g) e (h) por parte do Brasil, que havia, com isso, adotado a Convenção sem reservas; e a ratificação do Protocolo Opcional à CEDAW, de 1999²¹. Além disso, foram reconhecidos alguns pontos positivos da atuação brasileira, como: i) os avanços advindos da Constituição Federal de 1988; ii) os diversos avanços legislativos, incluindo o novo Código Civil; iii) a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que, para o Comitê, reflete uma forte vontade política de promover a igualdade de gênero; iv) o lançamento do Programa Fome Zero, que pode ter um grande impacto, já que a pobreza afeta homens e mulheres de forma desigual²²; v) a participação de

²⁰ Do original: “The Committee decided to convene a meeting with States whose reports under the Convention have been due for over five years, during its twenty-ninth session, in July 2003.”

²¹ “Em 1999, a Assembléia Geral da ONU adotou um Protocolo Facultativo à Convenção da Mulher, que designa um Comitê para receber denúncias sobre violações dos direitos humanos das mulheres. Em 2001, o Governo brasileiro assinou o Protocolo que foi ratificado pelo Decreto 4.316/2002 e promulgado pelo Executivo” (CFMEA, 2006:37)

²² “Os dados relativos à renda informam que o PIB per capita das mulheres negras é de 0,76 salário mínimo; homens negros: 1,36 salário mínimo; mulheres brancas: 1,88 salário mínimo; dos homens brancos: 4,74 salário mínimo [...] Estudos sobre a participação feminina no mercado de trabalho têm mencionado o expressivo aumento do número de mulheres entre a População Economicamente Ativa (PEA), de 20% em 1970 para 43% em 1997, um aumento médio de 12% ao ano. No entanto, a segregação ocupacional e os rendimentos inferiores aos dos homens, permanecem como obstáculos a serem superados. O emprego doméstico continua sendo a principal fonte

organizações não governamentais de mulheres no âmbito da sociedade e, especialmente, na construção do primeiro ao quinto relatório enviado ao Comitê (UNITED NATIONS, 2003:96).

Entretanto, apesar do reconhecimento dos pontos acima como positivos, o Comitê CEDAW chamou atenção para diversos pontos preocupantes. Primeiramente, toca-se na questão da distância entre direitos garantidos e direitos efetivados, já que a realidade econômica, social, cultural e política não reflete as garantias constitucionais, portanto, o Comitê sugere uma reforma legislativa e a criação de órgão de monitoramento da implementação da CEDAW e das leis. O Comitê também levanta preocupações sobre o *status* dos tratados internacionais no Brasil e a representação feita pelo Judiciário da hierarquia de normas, por isso, recomenda a revisão do *status* das normas internacionais no ordenamento jurídico. Em seguida, são levantadas preocupações como: os dispositivos discriminatórios que ainda existem no Código Penal; a atuação do Judiciário em casos de crime contra a honra, e a visão estereotipada de homens e mulheres que ainda permeia a sociedade brasileira. Sendo assim, as recomendações são de remoção da legislação discriminatória, treinamento dos juízes nacionais a respeito do conteúdo da Convenção e criação de políticas públicas que possam ser trabalhadas com homens e mulheres, na mídia e em todas as esferas, que aumentem a conscientização acerca da igualdade de gênero (UNITED NATIONS, 2003).

Dentre as demais recomendações, muitas abordam o tema da pobreza feminina e da interseccionalidade²³, reiterando o entendimento de que a análise da violência de gênero deve considerar os aspectos que aumentam a vulnerabilidade de mulheres e meninas, como raça, idade, orientação sexual, nível de instrução, local de habitação ou estado civil (OFFICE..., 2014). Assim, o Comitê recomenda que: i) seja dada atenção especial às mulheres de grupos marginalizados na criação de políticas públicas de combate à pobreza que atendam às suas necessidades; ii) se chame atenção para a situação do abuso sexual de mulheres e meninas indígenas, garantindo a punição dos agressores como crime grave e adotando medidas preventivas de conscientização; iii) seja garantido e incentivado o acesso das mulheres, especialmente as de grupos vulneráveis, a todos os níveis de educação; iv) a desigualdade econômica e social entre as regiões do Brasil seja combatida, o que ajudaria na implementação uniforme da Convenção dentro do país; v) sejam coletados dados mais abrangentes e

de ocupação, estimativas para 2000 apontam, 19% da PEA feminina – algo em torno de cinco milhões de mulheres, das quais 56% são negras⁴⁸, em resumo: as mulheres são maioria nos subempregos e no setor informal da economia, especialmente na categoria das empregadas domésticas”

²³ “A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação” (KYRILLOS, 2018:85 apud CRENSHAW, 2002: 177)

desagregado por sexo e etnia sobre as mulheres rurais e como as políticas as afetam (UNITED NATIONS, 2003).

As preocupações do Comitê incluem também a sub-representação feminina em todas as áreas: política, cargos qualificados e acesso à renda. No meio político, recomenda-se que sejam sancionados os partidos que não obedeçam às cotas de participação (mínimo de 30% e máximo de 70% de cada sexo), além da criação de uma estratégia de curto prazo para impulsionar a participação política feminina. Sobre a sub-representação de mulheres em cargos de alta chefia, recomenda-se a adoção de medidas especiais temporárias para o alcance da igualdade, o Comitê reforça esta recomendação mais adiante de forma mais abrangente, afirmando a necessidade de acelerar a obtenção da igualdade e não apenas lutar contra a discriminação. Para o problema de acesso a renda, que se refere à desigualdade salarial, é recomendado que o Brasil implemente as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre igualdade salarial e também que os trabalhadores e trabalhadoras domésticos passem a ser regulados normalmente pela legislação trabalhista (UNITED NATIONS, 2003).

As últimas recomendações são as três mais sensíveis no âmbito dos primeiros relatórios: a redução da violência; a alta mortalidade materna; e o tráfico de mulheres. A primeira preocupação do Comitê é que a violência, especialmente sexual e doméstica, contra as mulheres e meninas não estava sendo tratada com a seriedade necessária, portanto, recomenda a adoção imediata de uma legislação contra a violência doméstica e a implementação de mecanismos práticos de monitoramento, por fim, solicita a inclusão de mais dados sobre esta temática no sexto relatório. Por sua vez, o problema da alta mortalidade materna engloba mais duas questões: os altos números de abortos ilegais e o controle do vírus HIV, sendo assim, as recomendações do Comitê são de que se aumente o acesso à saúde, a informações sobre saúde sexual e reprodutiva, e a métodos contraceptivos, especialmente em áreas remotas e a famílias de baixa renda, além disso, que seja feita a conscientização de que o planejamento familiar é responsabilidade de ambos os pais. Por fim, é levantada a preocupação com o tráfico e exploração sexual de mulheres e meninas, o Comitê recomenda a criação de uma legislação anti-tráfico e a punição dos perpetradores, assim como a elaboração de uma estratégia que combata o tráfico e diminua a vulnerabilidade dessas mulheres e meninas, oferecendo a elas proteção e apoio (UNITED NATIONS, 2003).

Em suma, os relatórios de 1 a 5 são bastante problemáticos e apresentam diversos pontos graves de violação dos Direitos Humanos das Mulheres. No total, o Comitê expõe apenas seis pontos positivos e, em contrapartida, faz 21 recomendações em muitas das quais solicita uma melhor coleta de dados e prestação de contas em relatórios futuros. Além dos problemas de

legislação ainda existentes, aqui percebe-se a desigualdade de acesso à educação, saúde e renda que existe entre homens e mulheres, especialmente quando outros fatores como raça ou condição social são adicionados. Desta forma, este relatório é o ponto de partida para a análise dos próximos, em que serão identificadas melhorias, pioras ou igualdade de condições para que seja possível aferir a evolução da proteção às mulheres no Brasil.

4.2. Sexto Relatório (2001 - 2005) e as Principais Recomendações do Comitê

O sexto relatório brasileiro ao Comitê CEDAW foi enviado em 2005, abrangendo os anos de 2001 a 2004. O documento é constituído por uma breve introdução, na qual se apontam as linhas políticas gerais do governo e os avanços em relação aos relatórios anteriores. Em seguida, como nos primeiros relatórios, cada artigo da CEDAW é trabalhado separadamente e são analisadas as medidas executivas, legislativas e judiciais tomadas pelo Brasil na busca pela implementação dos artigos 1º ao 16º da Convenção. Ainda na introdução, afirma-se que o compromisso primordial do Brasil é na luta contra a fome, que foi central na política externa deste período e permeou a maior parte dos posicionamentos nacionais em Conferências e Fóruns internacionais, argumenta-se que indubitavelmente as mulheres têm se beneficiado fortemente das políticas contra a fome e que mais de 6 milhões das beneficiárias de assistência financeira para o combate à fome são mulheres, esse ponto indica um combate à pobreza feminina.

O relatório em questão aborda todos os aspectos tidos como pontos de atenção pelo Comitê CEDAW nos primeiros relatórios. Além da situação de pobreza das mulheres, citada acima, o relatório ilumina a reforma do Código Penal aprovada em 2005 que removeu ou modificou diversos artigos e seções discriminatórios, como: i) a seções VII e VIII, que previam impunidade automática para um criminoso caso a vítima se casasse com ele ou com uma terceira pessoa, foram removidas; ii) o artigo 148, que discorre sobre sequestro ou falso aprisionamento, foi modificado para incluir que companheiras do perpetrador também podiam ser vítimas e que violação sexual e idade da vítima seriam considerados agravantes; iii) foram removidos os artigos 217, que previa que mulheres poderiam ser vítimas do crime de sedução, os artigos 219 e 222, que tratavam de “sequestro consensual” ou “sequestro por fraude”, aludindo ao crime já previsto no artigo 148; iv) foram modificados os artigos 226, que aumentou a punição para crimes de violência sexual e incluiu as companheiras como possíveis vítimas e o capítulo V, que passou a prever prostituição e tráfico de pessoas ao invés de mulheres (BRASIL, 2005:88-89). Outras alterações foram feitas, principalmente de aumento de penas em crimes de tráfico de pessoas e violência sexual. Por fim, vale ressaltar também a Lei 10.778,

de 2003, que torna obrigatória a notificação de todos os casos de violência contra a mulher, assistidos em serviços de saúde (BRASIL, 2005:12).

Em relação à mudança de padrões socioculturais conservadores, o Governo Brasileiro indica ter lançado diversas iniciativas como declarar o Ano da Mulher no Brasil em 2004. Como medidas mais concretas, foi lançado em 2003 o Plano Nacional para Educação em Direitos Humanos, que propõe ações nas esferas pública e privada, diretas e indiretas de conscientização, além disso, em 2002, foi promovida uma campanha de conscientização em direitos humanos com diversos agentes públicos de segurança para empoderá-los na promoção e defesa destes direitos. No que tange à promoção dos Direitos Humanos das Mulheres de forma mais igualitária ao longo do território nacional, o relatório aponta diversas iniciativas dos governos subnacionais com esse propósito em estados como Santa Catarina, Pará, Mato Grosso do Sul e Goiás²⁴. Vale ressaltar, também, a Reforma Jurídica, que já foi explicada no tópico 3.2 deste trabalho, e eleva o *status* dos tratados internacionais no sistema jurídico nacional, o que também foi uma requisição do Comitê. Neste período, aconteceram muitos avanços, especialmente referentes a iniciativas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 2003 com o objetivo de: “[...] promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de violência preconceito e discriminação” (LIMA et al, 2016:142). A SPM, que possuía *status* de Ministério até 2015, incentivou e promoveu diversas das iniciativas contidas no sexto relatório do Brasil ao Comitê CEDAW, seja através de estudos, políticas públicas ou levantamento de dados.

Logo, o Comitê CEDAW, em suas observações e recomendações, congratula o Brasil pela demonstração de vontade política na luta para a eliminação a discriminação contra a mulher, citando as reformas legais, os novos mecanismos descentralizados de igualdade de gênero e os diversos planos e programas lançados. Dentre os outros pontos positivos reconhecidos pelo Comitê, estão: i) as novas legislações, em especial a Lei Maria da Penha²⁵, o novo Código Civil e a reforma do Código Penal; ii) os variados planos e programas em áreas estratégicas como a erradicação da pobreza, autonomia econômica, tráfico de pessoas, violência doméstica e sexual e saúde sexual e reprodutiva; iii) os esforços para monitorar as políticas de igualdade de gênero em âmbitos subnacionais. Contudo, os pontos de atenção dos primeiros

²⁴ As leis mencionadas no relatório são: o estabelecimento do “Dia da Luta contra o Câncer de Mama”; o Programa Abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica; a criação do Concelho Estadual para os Direitos das Mulheres; e o Programa Estadual de Apoio para Mulheres em Situação de Violência (BRASIL, 2005:18)

²⁵ A Lei Maria da Penha (nº 11.340) não consta no 6º Relatório Periódico do Brasil, pois este foi escrito em 2005 e a Lei foi criada em 2006. Contudo, as considerações do Comitê CEDAW foram feitas apenas em 2007, por isso ela é citada.

relatórios são reforçados, em sua maioria, e ainda são mais numerosas as recomendações que os aspectos positivos (UNITED NATIONS, 2007).

Os três primeiros pontos são a inconsistência na aplicação da CEDAW entre os estados e municípios; a baixa utilização dos artigos da Convenção, o que indica forte desconhecimento do seu texto; e a persistente distância entre a igualdade jurídica e a efetiva. Dentro deste último ponto, é reiterada a discriminação no mercado de trabalho que, apesar de várias iniciativas, persiste e impede ativamente a igualdade de fato entre homens e mulheres. As recomendações para este problema incluem: melhor proteção da trabalhadora doméstica através do monitoramento da Lei 11.324, de 2006; o fim da diferença de pagamentos; e a garantia de medidas que ajudem a conciliação entre família e trabalho, como creches a preços acessíveis e a divisão de tarefas do lar (UNITED NATIONS, 2007). Aqui, vale também acrescentar que, segundo dados de 2002 do IBGE:

[...] 71,3% das mulheres que trabalham ganham até dois salários mínimos, contra 55,1% dos homens, e a desigualdade salarial aumenta conforme a remuneração. A proporção de homens que ganham mais de cinco salários mínimos é de 15,5% e das mulheres é de 9,2%. No que se refere ao trabalho doméstico, as mulheres dedicadas a essa atividade (19,2%) e que não recebem remuneração (10,5%) é bem maior do que a dos homens (0,8% e 5,9% respectivamente) para o ano de 2003 (BRASIL, 2004:22)

Ademais, o Comitê reitera a importância da participação da mulher na vida pública, já que a lei de cotas²⁶ não trouxe os resultados esperados. É reiterada a importância da representação feminina como componente da sociedade democrática, e que é de responsabilidade do Estado criar um ambiente que possibilite, encoraje e apoie a sua participação. Farah (2004:54) reitera que esta foi também uma pauta do movimento feminista nacional que reivindica a inclusão das mulheres não só como beneficiárias das políticas, mas como participantes da formulação, implementação e controle das políticas públicas. Este fator leva a outras duas preocupações levantadas pelo Comitê CEDAW: a natureza frágil dos mecanismos de igualdade de gênero aliados ao baixo financiamento da SPM, e a persistência dos estereótipos de gênero que refletem uma baixa mudança sociocultural. Para a primeira, recomenda-se o aumento do volume de recursos para os órgãos de promoção à igualdade de gênero, já para a segunda, é reiterado o papel positivo que a mídia pode ter na promoção de uma imagem não estereotipada e mais positiva da mulher, além de recomendar o desenvolvimento de campanhas de conscientização nas escolas (UNITED NATIONS, 2007:03-04).

²⁶ Segundo o Artigo 10º, parágrafo 3º da Lei nº 9.504: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 1988). É isto que se entende nos relatórios como as cotas.

No que tange aos problemas específicos de mulheres indígenas, negras e trabalhadoras rurais, o Comitê reitera a sua preocupação sobre a existência de poucos dados. Portanto, a recomendação é de que o Brasil produza e forneça dados que separem os grupos vulneráveis para que seja possível ter um entendimento completo da situação do país, ademais, recomenda-se a investigação do impacto das políticas e programas nos diferentes grupos de mulheres, adicionando essas informações no sétimo relatório. Uma recomendação específica é feita sobre as mulheres e meninas rurais, que são mais afetadas pela falta de acesso a educação, saúde, renda e até documentos, por isso, o Comitê solicita que o Brasil aumente o escopo de aplicação de programas criados, como o Programa de Documentação da Trabalhadora Rural e o Programa Nacional de Reforma Agrária (UNITED NATIONS, 2007:06-07).

Por fim, existem três aspectos que, mais uma vez, são foco de grande preocupação por parte do Comitê CEDAW: i) a violência contra a mulher, que se apresenta muito difundida e sub-reportada, além de ainda não ser reconhecida completamente pela sociedade como uma grave violação aos Direitos Humanos; ii) a escopo do problema do tráfico de pessoas, além da falta de serviços especializados para lidar com o problema; iii) a saúde da mulher, especialmente reprodutiva e sexual, devido aos altos índices de HIV em mulheres, de gravidez na adolescência, de mortes maternas e de abortos em condições inseguras. Para combater a violência contra a mulher, o Comitê recomenda a aplicação completa e o monitoramento constante da nova legislação que trata do problema (Lei Maria da Penha – nº 11.340), inclusive através da coleta de dados contendo o tipo de violência sofrida e a relação existente entre a vítima e o agressor, além disso, incentiva a criação de tribunais especiais focados nos casos de violência contra a mulher e de campanhas de conscientização sobre esta problemática. Já na luta contra o tráfico de pessoas as recomendações são que o Brasil aplique a Política Nacional para Combater o Tráfico de Pessoas e adote uma forte legislação anti-tráfico, que inclua punição adequada, além disso, reitera a importância de fornecer suporte e proteção às vítimas e criar políticas públicas, inclusive de longo prazo, que diminuam a vulnerabilidade de mulheres e meninas aos criminosos e promovam sua reintegração à sociedade (UNITED NATIONS, 2007).

Por fim, no tópico da saúde da mulher, o Comitê reconhece as diversas iniciativas do governo brasileiro, como a Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos; o Pacto Nacional para Redução da Mortalidade Materna; e o Plano Integrado para a Luta contra a Feminização do HIV/AIDS. Outro documento extremamente importante para essa questão é a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: Princípios e Diretrizes (PNAISM), criada em 2004, que traz informações separadas sobre saúde das mulheres negras, rurais,

adolescentes, em situação carcerária e soropositivas, criando princípios e diretrizes para uma política integral de atenção à saúde da mulher. Contudo, o Comitê CEDAW ainda demonstra preocupação com a saúde reprodutiva e sexual das mulheres brasileiras e recomenda a implementação e monitoramento de todas as iniciativas que visam melhorar as condições de acesso das mulheres e meninas a saúde e planejamento familiar, especialmente objetivando a diminuição da gravidez na adolescência, o combate à disseminação do vírus HIV e a revisão da legislação que criminaliza o aborto (UNITED NATIONS, 2007).

Os três últimos pontos citados, apesar de serem alguns dos mais abordados por políticas nacionais, ainda são focos de preocupação. Farah (2004) lista, em um estudo produzido pouco antes do envio do sexto relatório brasileiro ao Comitê, os dez pontos dos Direitos Humanos das Mulheres que deveriam ser mais trabalhados em políticas públicas, que incluem: violência; saúde; educação; geração de emprego e renda; acesso ao poder público; e meninas e adolescentes. Esta perspectiva corrobora não apenas com o que foi relatado pelo Brasil, mas também com as recomendações do Comitê. Por isso, analisando o desenvolvimento do sexto relatório em relação aos primeiros, se nota uma preocupação do Brasil em seguir as recomendações do Comitê CEDAW, dando atenção a pontos colocados por ele como mais críticos e criando políticas públicas, leis e planos plurianuais de combate à discriminação contra a mulher, especialmente em três áreas: combate à pobreza; educação; e saúde sexual e reprodutiva. Ainda assim, muitos problemas se mantêm em relação aos relatórios anteriores, o que deve ser um ponto de atenção.

4.3. Sétimo Relatório (2006 - 2009) e as Principais Recomendações do Comitê

O sétimo e último relatório do Brasil ao Comitê CEDAW foi enviado em 2010, o último ano de governo do presidente Lula. Este foi o mais curto e objetivo relatório, possui muito mais dados para apoiar as informações e traz mais detalhes sobre o desenvolvimento das políticas públicas em si. Primeiramente, ao tratar dos Artigos 1º, 2º e 3º da CEDAW, o Relatório lista diversas leis e decretos feitos entre 2006 e 2009 que criam desde datas especiais de conscientização²⁷ até planos nacionais de governo para combater questões específicas, como os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Assim, nota-se um esforço tanto na criação de políticas diretas quanto de medidas simbólicas, que podem estar associadas ao combate de estereótipos e da imagem negativa da mulher (BRASIL, 2010).

²⁷ Lei nº 11.695, 2008: Dia Nacional da Mamografia; Lei nº 11.489: Dia Nacional de Mobilização dos Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres.

Em seguida, o Relatório expõe a questão das desigualdades sociais e das medidas tomadas em seu combate. Primeiramente, traz as cotas na educação que visam aumentar a presença de pessoas negras e indígenas no ensino superior, em 2007 apenas 1.7% dos alunos de instituições de ensino superior era composto por negras. Outra medida de incentivo às populações marginalizadas foi o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), que destina recursos para bolsas de pesquisa nas universidades. Ambas essas iniciativas podem contribuir com o acesso de mulheres e grupos vulneráveis ao ensino superior. O próximo tema é a violência contra a mulher, que recebeu muita atenção governamental neste período, com destaque para três iniciativas: a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, que é um canal de denúncias sobre casos de violência contra a mulher aberto 24h por dia, todos os dias da semana; a aprovação da Lei Maria da Penha (11.340), que é considerada uma das maiores conquistas em matéria de direitos das mulheres no Brasil; e a criação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que trabalha baseado em três aspectos: combater a violência através da punição dos agressores, prevenir através da educação e da disseminação de valores de igualdade e, por fim, assistir a apoiar mulheres em situação de violência (BRASIL, 2010).

A partir disso, são listados alguns dos resultados obtidos através dessas iniciativas. Para o Ligue 180, o relatório aponta um crescimento que foi de 46.423 denúncias em 2006 para 401.729 em 2009, uma evolução que é entendida como relacionada também com a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2010:14). Ao tratar do impacto da Lei 11.340, o principal ponto é a promoção de uma Rede de Proteção à Mulher Vítima de Violência que, em 3 anos, culminou na criação de: 68 abrigos, 146 centros de referência, 56 núcleos jurídicos (varas/juizados) especializados, 475 delegacias especializadas em assistência à mulher, 8 núcleos ministeriais especializados, 5 promotores especializados, 8 núcleos de combate ao tráfico de pessoas, e 7 serviços de responsabilização dos agressores (BRASIL, 2010:21), além disso, foram criadas 4 campanhas de mídia e diversas outras iniciativas. Por fim, com relação ao Plano Nacional, são apresentados resultados na distribuição de métodos contraceptivos para a população, que obteve resultados crescentes até 2009, quando os resultados pioraram, totalizando 1.482 municípios e 30 milhões de pessoas atendidas, além disso, foi lançado um plano governamental para combater a feminização do HIV/AIDS e também para promover os direitos humanos de mulheres encarceradas (BRASIL, 2010:23-26).

Outro ponto muito trabalhado no Sétimo Relatório brasileiro foi o do tráfico de pessoas, em que diversas iniciativas foram criadas, contudo, não foram apresentados resultados, apenas os programas. Por fim, vale ressaltar a questão da participação pública da mulher, em que o

Brasil reconheceu que tem uma presença forte de mulheres em organizações e associações, contudo, apresenta um desempenho intermediário/baixo na questão da representatividade política feminina, que já é baixa nos partidos e, nos órgãos Legislativos é de apenas 9% no Senado e 12,3% na Câmara de Deputados. As mulheres são sub-representadas também no Judiciário, onde representam 34,4% dos magistrados, 19,45% no Conselho Nacional de Justiça e apenas 17,56% na Suprema Corte, isso evidencia a maior dificuldade de mulheres chegarem a cargos de poder ou de chefia. Portanto, o país lançou a campanha “Mais Mulheres no Poder” para incentivar a participação feminina em cargos públicos e de governo (BRASIL, 2010)²⁸.

Passando, então, para as Recomendações do Comitê, são reconhecidos os aspectos positivos. Primeiramente a eleição da presidenta Dilma Rousseff em outubro de 2010 e a nomeação, por parte desta, de 10 ministras mulheres. São parabenizadas, também, duas iniciativas do governo brasileiro, o Bolsa Família e a Lei Maria da Penha e reconhecidas as ratificações de três instrumentos internacionais, por parte do Brasil: i) Protocolos Opcionais I e II do Pacto Civil, em 2009; ii) a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Opcional, em 2008; e iii) a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, em 2010 (UNITED NATIONS, 2012:02).

Em seguida, são relacionadas as principais áreas de preocupação do Comitê com relação à situação das mulheres no Brasil. Primeiramente, é questionada a legislação a respeito dos trabalhadores domésticos (Artigo 7º da Constituição Federal Brasileira), na qual são garantidos apenas 9 dos 34 direitos trabalhistas a essa classe, o que é entendido pelo Comitê como negativo na eliminação da discriminação contra as mulheres, já que elas são a maioria no grupo de trabalhadores domésticos. Portanto, recomenda-se que seja redigido um quadro legislativo que garanta total gozo de direitos para as trabalhadoras domésticas e o Artigo 7º em questão seja revogado. Ademais, é questionado o financiamento da SPM que, segundo o Comitê, apresenta inconsistência de repasses, além de receber pouco orçamento e não funcionar com a mesma eficiência em todos os estados da federação, por isso, o Comitê recomenda que sejam revisados os repasses de acordo com a Lei Orçamentária e que a SPM tenha suas capacidades renovadas através de alocação de mais recursos humanos, técnicos e financeiros, garantindo o alcance das políticas em todos os 27 estados (UNITED NATIONS, 2012:02-03).

²⁸ Após as eleições de 2018, o número de mulheres na Câmara de Deputados cresceu para 77 de 513, o que representa 15%. Em contrapartida, o número de mulheres ministras do governo de Jair Bolsonaro é apenas 2 para 20 homens, o que representa 9% dos cargos ministeriais (SAMPAIO, 2019). No que tange a participação feminina no Senado Federal, atualmente 12 dos 81 cargos são ocupados por mulheres, o que representa 14,8% do total (AGÊNCIA SENADO, 2019)

Em seguida, o Comitê reitera que as medidas temporárias especiais tomadas pelo Brasil, a exemplo da política de cotas, ainda parecem não impactar tão intensamente as mulheres. Logo, recomenda-se que o país se aprofunde melhor no entendimento do que são essas medidas e como elas podem ser utilizadas de forma eficiente para garantir a igualdade de gênero de forma mais rápida. Ao tratar da questão educacional, o Comitê CEDAW reconhece que os níveis de escolaridade e alfabetização de mulheres já superam os dos homens, contudo, indica como preocupante a falta de informações sobre o porquê de meninas adolescentes abandonarem os estudos e a desigualdade de acesso entre mulheres vulneráveis por questões de raça, etnia ou condição socioeconômica. Para isso, recomenda pensar em medidas específicas que atendam a esses grupos e possam promover acesso igual a educação para mulheres de grupos e origens diferentes (UNITED NATIONS, 2012:04-06)

Outro tópico de preocupação é a participação política das mulheres, como já foi mencionado anteriormente, contudo, as recomendações são vagas e apenas indicam que o Estado brasileiro continue fazendo campanhas de conscientização sobre a importância de se ter mulheres em cargos políticos, crie medidas temporárias especiais que possam acelerar o acesso das mulheres ao poder e emende ou adote novas legislações capazes de garantir que mais mulheres ocupem cargos públicos de poder, especialmente no Judiciário, onde o Comitê entende que é mais preocupante a falta de mulheres. Conectado a isso está a preocupação com a desigualdade persistente no mercado de trabalho, que acarreta em diferenças salariais entre homens e mulheres variando de 17% a 40%, além das situações de assédio sexual no trabalho e da exploração de mulheres e crianças em trabalhos domésticos, que já foi citada acima. Como recomendações, o Comitê coloca: priorizar a adoção da Lei de Igualdade no Local de Trabalho; a adoção de medidas temporárias especiais focando em erradicar a diferença salarial; e a criação de medidas que protejam as mulheres de possíveis situações de assédio em seus empregos (UNITED NATIONS, 2012:05-07).

Outra questão crítica para o Comitê CEDAW é a das mulheres rurais e das mulheres em cárcere. Em relação ao primeiro grupo, são reconhecidas as medidas que buscam ampliar o acesso das mulheres ao crédito rural, contudo, levantam-se as questões do baixo acesso a serviços sociais e de saúde, além do impacto negativo do desenvolvimento da agroindústria na vida dessas mulheres, que já são vulneráveis raramente participam de decisões políticas. Assim, recomenda-se a inclusão dessas mulheres nos processos decisórios do meio político, mas também dos projetos de desenvolvimento local que as afetarão diretamente, para dar voz a essas mulheres e, conseqüentemente, empoderá-las. No que tange o grupo das mulheres em situação prisional, o primeiro ponto crítico é o aumento de prisões femininas por transportarem drogas

como mulas²⁹ e o segundo ponto se refere às condições de vida dentro da prisão, onde as mulheres, especialmente as grávidas, não têm acesso a saúde de forma adequada e se vê crescendo as denúncias de violência sexual. As recomendações envolvem compreender e tentar resolver as causas do aumento da criminalidade feminina, e melhorar a situação dos presídios, provendo celas separadas por gênero, respeitando a capacidade máxima de detentos e melhorando o acesso a serviços de saúde e à justiça (UNITED NATIONS, 2012:08-09).

Os últimos tópicos trabalhados serão os mesmos dos relatórios anteriores, que têm se apresentado como foco de políticas públicas e de atenção governamental: violência contra a mulher; tráfico de pessoas; e saúde. No aspecto da violência contra a mulher, o Comitê mais uma vez reconhece a nova legislação, mas declara sua preocupação com o *compliance* dos juízes no âmbito local, ademais, preocupa-se com a falta de experiência do Judiciário em casos de violência familiar. Para lidar com essas questões, recomenda que o Brasil promova treinamento com juízes, advogados e promotores acerca dos Direitos Humanos das Mulheres e da Lei Maria da Penha, melhore a coleta de dados sobre o impacto desta lei, fortaleça o acesso das mulheres à justiça, e destine recursos humanos, técnicos e financeiros suficientes para a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (UNITED NATIONS, 2012:04).

A questão do tráfico de pessoas é a que detém mais recomendações, começando pela adoção de uma lei abrangente contra o problema que esteja baseada nos tratados internacionais. Em seguida, trabalhar em um Segundo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, baseado nos resultados obtidos com o primeiro Plano, mas também com a CPI realizada para compreender causas e consequências do tráfico de pessoas no Brasil, que aconteceu em 2011³⁰. Recomenda-se também que se estabeleça um mecanismo nacional unificado para combater e prevenir o tráfico de pessoas, além de treinar policiais, juízes, guardas e assistentes sociais em como identificar e combater situações deste tipo (UNITED NATIONS, 2012:05). Por fim, o problema da saúde da mulher é trabalhado nas recomendações, abrangendo os pontos das causas para mortalidade materna³¹, dos abortos ilegais que ainda matam mulheres no Brasil e da

²⁹ Mula é uma expressão usada para designar pessoas que, conscientemente ou não, transportam drogas ilegalmente, geralmente as drogas são carregadas em seu próprio corpo.

³⁰ Esta CPI não foi citada anteriormente pois foi realizada após o envio do 7º Relatório Nacional do Brasil, então não era trabalhada no mesmo.

³¹ Em 2007, o Brasil teve uma denúncia submetida ao Comitê CEDAW, referente ao caso de Alyne da Silva Pimentel Teixeira, uma mulher de 28 anos, negra, de baixa renda, grávida e mãe de uma menina de 5 anos, que perdeu seu bebê e, algumas horas depois sua própria vida após ir ao hospital e não receber tratamento adequado para sua gravidez de risco. O caso aconteceu em 2003 e foi reportado ao Comitê CEDAW para reparação em 2007, por meio do Centro por Direitos Reprodutivos e da Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos, alegando que Alyne foi privada do acesso à justiça, à saúde sem discriminação e à vida, o Comitê decidiu que o Estado Brasileiro

feminização do HIV. Para lidar com estas questões, o Comitê CEDAW recomenda a continuidade dos esforços para aumentar o acesso das mulheres à saúde, especialmente através da “Rede Cegonha”³² objetivando reduzir a mortalidade materna, revisar a legislação que proíbe e pune o aborto, e incluir mais informações sobre os programas de combate ao vírus HIV entre mulheres no Brasil (UNITED NATIONS, 2012:08).

Todas as áreas de recomendação já apareceram em recomendações aos relatórios passados, como educação, saúde, mulheres rurais, coleta de dados³³, violência contra a mulher, tráfico de pessoas participação na vida pública, o que indica que possivelmente as políticas implementadas não estão dando os resultados esperados e mesmo as medidas temporárias especiais parecem ineficientes para o Comitê. Contudo, nota-se um padrão de criação de programas e políticas públicas que trabalham diretamente muitas das violações aos Direitos Humanos das Mulheres, especialmente após 2002, quando foram enviados os primeiros relatórios.

era culpado neste caso e foi condenado a pagar as devidas reparações à filha de Alyne, que tinha 5 anos quando a mãe veio a óbito, inclusive de forma retroativa, até que a menina complete 18 anos (CENTER...,2014).

³² Programa também lançado em 2011, após o envio do 7º Relatório Nacional do Brasil, então não era trabalhado no mesmo.

³³ A falta de dados aparece como uma recomendação separada, ela não foi trabalhada diretamente, pois já aparece em diversas outras recomendações em que o problema é apontado.

5. Considerações Finais

O Direito Internacional dos Direitos Humanos que surge, juntamente com a ONU, após a Segunda Grande Guerra se apresenta como um instrumento de controle sobre a forma como o Estado trata o cidadão, cristalizando a ideia de que o indivíduo também é titular de direitos na esfera internacional (PIOVESAN, 2006). Sendo assim, o Estado passou a assumir diversos compromissos internacionais de proteção à pessoa humana e, graças à luta de grandes mulheres como Bertha Luz, os direitos das mulheres sempre fizeram parte da pauta internacional. Neste sentido, também é inegável a importância da ONU que oferece um espaço neutro para a negociação de tratados de proteção aos grupos vulneráveis e cria agências especializadas, sejam elas *charter-based* ou *treaty-based* (OFFICE..., 2019), para monitorar a atuação dos Estados.

Ademais, foi trabalhado o caráter particular das violações aos Direitos Humanos das Mulheres e o porquê de eles precisarem ser trabalhados com medidas específicas. Para isso, foi levantada a questão do gênero como categoria de análise e de compreensão de mundo a partir do argumento de que o que diferencia homens e mulheres não é o sexo biológico e sim os costumes sociais e culturais, portanto, o termo gênero também é relacional, ou seja, abrange necessariamente homens e mulheres sob a ideia de que não existe o papel social de um sem o do outro (SCOTT, 1990). Nesse sentido, o termo gênero se encaixa melhor nos debates sobre discriminação contra a mulher e sobre CEDAW porque entende que a mudança dos padrões sociais de inferiorização das mulheres é condição necessária para o alcance da igualdade, como fica explícito no Artigo 5º da Convenção.

A CEDAW, que é entendida como a Carta Magna dos Direitos Humanos das Mulheres, foi ratificada pelo Brasil em 1981 e as últimas reservas ao seu texto foram retiradas em 1994, ademais, o Protocolo Opcional à Convenção foi assinado em 1999. Contudo, foi analisado que, internamente, o Brasil passou por importantes processos que culminaram nesse posicionamento internacional: a redemocratização e a elaboração da Constituição Federal de 1988. Segundo Ferreira et al (2018:429): “A incorporação da questão de gênero pela agenda governamental brasileira se deu, em larga medida, em resposta à atuação dos movimentos feministas e de mulheres e sob influência de organismos internacionais”. Nestes processos foi marcante a participação de mulheres através de movimentos sociais e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que exerceram pressão nos legisladores durante a Assembleia Constituinte, o que ficou popularmente conhecido como “lobby do batom”. Este movimento foi muito forte e conseguiu aprovar diversas medidas importantes, por isso, é considerado um marco dos direitos das mulheres no Brasil (CFMEA:2006).

Mesmo com todos os avanços, o Brasil ainda não cumpria com suas obrigações frente ao Comitê CEDAW, que exige o envio de relatórios periódicos por parte dos países, respeitando o limite máximo de quatro anos entre o envio dos mesmos. Apenas em 2002 foram elaborados os primeiros relatórios brasileiros, do primeiro ao quinto, que abrangeram o período de 1985 a 2001. O sexto relatório foi enviado em 2005 e o sétimo em 2010, contudo, mais nenhum foi enviado após 2010. Ao analisar o conteúdo dos relatórios em conjunto com as recomendações posteriormente elaboradas pelo Comitê, evidencia-se alguns pontos ainda muito sensíveis aos direitos das mulheres no Brasil. Primeiramente o persistente distanciamento entre garantias legais e efetivação dos direitos, seguido pela baixa participação das mulheres na política e, principalmente em três pontos, que se repetem e são fortemente trabalhados nos relatórios: violência contra a mulher; tráfico de pessoas; e saúde materna, sexual e reprodutiva.

Desta forma, é importante reconhecer alguns avanços significativos obtidos pelo governo brasileiro: i) a reforma do Código Penal e do Código Civil, de onde foram eliminadas diversas normas discriminatórias; ii) A Emenda Constitucional 45/2004, que eleva os tratados de Direitos Humanos aprovados por três quintos dos votos em ambas as Casas Legislativas ao *status* de Emenda Constitucional; iii) a Lei Maria da Penha que, apesar de todas as dificuldades de implementação, é uma lei robusta sobre violência contra a mulher; iv) os Programas Bolsa Família e Fome Zero; v) Os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; vi) a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: Princípios e Diretrizes; vii) a Lei Complementar nº 150 (PEC das domésticas), que dispõe sobre os direitos das trabalhadoras domésticas que é uma grande preocupação do Comitê CEDAW; viii) a Rede de Proteção à Mulher Vítima de Violência. Por fim, é imprescindível reconhecer a eleição da primeira mulher para a Presidência do Brasil e refletir sobre a sua deposição do cargo. Sendo assim, uma reflexão importante é feita no 1º Relatório Brasileiro, no qual se afirma que:

Os direitos humanos das mulheres, no âmbito da legislação brasileira, devem, pois, ser considerado na perspectiva da *discriminação e da violência*. Discriminação e violência são partes de um mesmo binômio, como faces da mesma moeda. Discriminação e violência se retro-alimentam, na medida em que a discriminação das mulheres (a prática da exclusão) justifica as agressões (a prática da violência) e vice-versa. Essas duas práticas têm como fator fundante o preconceito negativo contra as mulheres ou a desvalorização do feminino (BRASIL, 2002:38)

Desta forma, compreende-se que, quanto mais o Brasil conseguir combater os aspectos culturais que pregam a inferioridade da mulher, mais eficiente será a luta contra a violência. Contudo, as políticas públicas propostas são frequentemente apontadas como ineficientes ou pouco eficientes pelo Comitê CEDAW e o Brasil carece fortemente de uma coleta de dados mais abrangente. Por isso, é bastante relevante a conclusão apontada por Santos e Pereira

(2018:179) de que o Brasil apresenta dificuldade em produzir essas políticas públicas adequadas, mas também que, apesar dos inúmeros avanços legais no que tange à promoção dos Direitos Humanos das Mulheres, a prática apresenta retrocessos relacionados à dificuldade de mudanças culturais no país. Portanto, o caminho a ser percorrido pelas mulheres na busca pela igualdade no Brasil ainda é longo, especialmente considerando a “[...] reorientação das prioridades de aplicação dos recursos públicos [...]” (SANTOS; PEREIRA, 2018:178), que vêm acontecendo desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

Logo, desde 2002, o Brasil mostrou a existência de vontade política de mudança, evidenciada pela eliminação de quase todas as legislações discriminatórias, pela adoção de medidas temporárias especiais destinadas a acelerar a obtenção da igualdade entre homens e mulheres e da criação de inúmeros Planos Nacionais e campanhas referentes aos direitos das mulheres. Além disso, o *compliance* às recomendações acontece e é evidenciado a partir da evolução dos relatórios, nos quais os pontos mais desenvolvidos são aqueles apontados como mais críticos pelo Comitê CEDAW. Por outro lado, não pode ser negligenciada ou diminuída a atuação dos movimentos de mulheres, que sempre se mostraram fortes, seja na luta pela redemocratização ou na elaboração de relatórios alternativos da sociedade civil para o Comitê.

Todavia, os avanços não são constantes e não parecem acontecer de forma integrada, e sim como ações pontuais que geram resultados locais ou em grupos específicos, ou seja, as políticas públicas foram desenvolvidas em algum grau, mas poucas criam caminhos para soluções de longo prazo. O que é preciso neste momento é que sejam criados mecanismos mais fortes e robustos, que recebam mais financiamento e capital humano e sejam capazes de enfrentar as particularidades da desigualdade de gênero, considerando os problemas que atingem todas as mulheres e os fatores de interseccionalidade que causam a exclusão ainda mais forte de mulheres negras e indígenas, por exemplo. Apenas assim, com políticas robustas e abrangentes é que o Brasil terá sucesso na promoção dos direitos das mulheres.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Bancada Feminina Precisa Ocupar Espaço no Congresso, Dizem Senadoras.** 08/02/2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/08/bancada-feminina-precisa-ocupar-espaco-no-congresso-dizem-senadoras>>. Acesso em: 10 de mar. 2020.

ARAUJO, B.P. **Redemocratização do Brasil:** você conhece a história política do nosso país?. Portal Politize!, Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/redemocratizacao-do-brasil/>>. Acesso em: 04 de fev. de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 159 p. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14/07/2019.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. 260p. (Série Documentos)

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm/>. Acesso em: 28 de jan de 2020.

BRASIL, Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Tratados em direitos humanos:** Sistema internacional de proteção aos direitos humanos, vol.1. Brasília: MPF, 2016.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional brasileiro:** Relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres. Brasília, jun. 2002.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional brasileiro:** Relativo ao ano de 2005, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres. Brasília, ago. 2005.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional brasileiro:** Relativo ao ano de 2009, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres. Brasília, ago. 2010.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher:** princípios e diretrizes. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. v. 1. *Brasília: UnB*, 1998.

CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS. **Alyne v. Brasil:** Caso de Alyne da Silva Pimental Teixeira (“Alyne”) v. Brasil. 2014. Disponível em: <<https://reproductiverights.org/document/Alyne-v-Brazil-Case-of-Alyne-da-Silva-Pimentel-Teixeira-v-Brazil>>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

CFMEA. **Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente.** Brasília: Letras Livres, 2006.

CNJ. **Conheça a Hierarquia das Leis Brasileiras**. 30 de out de 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>>. Acesso em: 10 de mar. 2020.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. ONU, 1979. In: **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. (Série Documentos).

DONATO, M.R.A. **Mensurando Empoderamento: Uma Análise dos Índices de Desigualdade de Gênero Propostos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Revista De Relações Internacionais da UFGD, Dourados, V.6. N.11, Jan./Jun 2017.

FACCHINI, R; FERREIRA, C. **Feminismos e Violência de Gênero no Brasil**: Apontamentos para o Debate. **Ciência e Cultura** [online], vol. 68, nº3, jul/set 2016.

FARAH, Marta. **Gênero e Políticas Públicas**. **Estudos Feministas**, Florianópolis, vol.12, nº1, janeiro-abril/2004, pp. 47-71.

FERREIRA, M et al. **Gênero e política pública**: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). **Cadernos EBAPE.BR**. v.16, nº3, jul/set2018, pp.428-443. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323257351009>. Acesso em: 11 de ago. 2019.

FREIRE, Nilcéa. **Apresentação**. In: **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. (Série Documentos).

GOMES, Luiz Flávio. Do Estado de Direito Internacional e o Valor dos Tratados de Direitos Humanos. Letras Jurídicas, Guadalajara, 2009, nº08, pp. 1-25.

HEINTZE, Hans-Joachim. Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. p. 21-80. In: PETERKE, Sven. **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IGARAPÉ, Instituto. **Evidências sobre Violências Alternativas para Mulheres e Meninas**. 2019. Disponível em: <https://eva.igarape.org.br/health_system/br>. Acesso em: 18 de fev. de 2020.

IPEA; FBSP. Atlas da Violência 2019. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

IPEA; FBSP. Atlas da Violência 2018. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

JAHAN, Selim. **Human Development Report 2016**. New York: United Nations Development Programme, 2016.

KEOHANE, Robert Owen. **Power and governance in a partially globalized world**. London: Psychology Press, 2002.

KRASNER, S.D. **Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais:** Regimes como Variáveis Intervenientes. Curitiba: **Sociologia Política**. v. 20, n°42, jun. 2012, pp. 93-110.

KYRILLOS, Gabriela de Moraes. **Os Direitos Humanos das Mulheres no Brasil a partir de uma Análise Interseccional de Gênero e Raça sobre a Eficácia da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

LIMA, L.A.A *et al.* **Marcos e dispositivos legais no combate à violência contra a mulher no Brasil**. Revista de Enfermagem Referência, Série IV - n.º 11 - out./nov./dez. 2016, pp. 139-146.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Gradiva, 2001.

MESQUITA, Daniel Augusto. **Incorporação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos ao Ordenamento Jurídico Brasileiro:** Interpretação da Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal e Consequências da Emenda Constitucional 45/2004 na Proteção dos Direitos Fundamentais. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2005.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. Regime Internacional de Direitos Humanos. **SUR 25**, v. 14, n. 25, 2017, pp. 171-188.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Women's Rights are Human Rights**. 2014, HR/PUB/14/2. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5566cfd14.html>>. Acesso em: 23/01/2020.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Human Rights Bodies**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>. Acesso em: 03 de ago. 2019.

OLIVEIRA, M.S.G.,de; TERESI, Verônica Maria. **Convenção da Mulher:** Incorporação no Brasil e Influência da Sociedade Civil. **Leopoldianun**, 2017, v.43, n°121, pp.151 – 170.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/cap1/>>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

ONU. **Organograma do Sistema ONU**. 2011. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/12/organograma.png>>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

PANDJIARJIAN, Valéria. **Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil**. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006, pp. 78-139.

PASINATO, Wania. **Dez Anos de Lei Maria da Penha:** O que queremos comemorar?, **Revista Sur**, Outubro 2016. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/dez-anos-de-lei-maria-da-penha/>>.

PEDRO, Joana M. **Traduzindo o debate:** o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. História, São Paulo, v.24, N.1, p.77-98, 2005.

PETERKE, Sven. Doutrinas Gerais. p. 83 – 180. In: PETERKE, Sven. **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

PIMENTEL, Silvia. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (apresentação). In: **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. (Série Documentos).

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea.** Rio Grande do Sul: EMAGIS. *Caderno de Direito Constitucional*, 2006, pp. 05-26.

PIOVESAN, Flávia. **Reforma do Judiciário e Direitos Humanos.** EMAGIS. *Caderno de Direito Constitucional*, Porto Alegre, 2006, pp. 27-43.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Civis Políticos: A Conquista da Cidadania Feminina.** In: PITANGUY, Jacqueline; BARSTED, Leila. *O Progresso das Mulheres no Brasil.* São Paulo: UNIFEM, 2006, pp. 32-52. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Progresso%20das%20Mulheres%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 04 de fev. de 2020.

PITANGUY, Jacqueline; MIRANDA, Dayse. **As mulheres e os direitos humanos.** In: PITANGUY, Jacqueline; BARSTED, Leila. *O Progresso das Mulheres no Brasil.* São Paulo: UNIFEM, 2006, pp. 14-31. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Progresso%20das%20Mulheres%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 04 de fev. de 2020.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. **Prefácio.** In: BRASIL, Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Tratados em direitos humanos: Sistema internacional de proteção aos direitos humanos**, vol.1. Brasília: MPF, 2016.

SAMPAIO, Cristiane. **Março das Mulheres: Participação feminina é baixa em diferentes níveis de poder.** Brasília: Brasil de Fato, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/03/12/marco-das-mulheres-or-participacao-feminina-e-baixa-em-diferentes-niveis-de-poder>. Acesso em: 10 de mar. 2020.

SANTOS, Cláudia; PEREIRA, Alessando Eugênio. **Direitos Humanos das Mulheres: uma análise sobre as recomendações do comitê CEDAW/ONU ao estado brasileiro.** *Revista Monções*, v.6. n.11, jan./jun 2018, pp. 152-182.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria de análise histórica.** *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v.16, n.2, p.5-22, jul/dez., 1990.

TAROCO, Lara; COLARES, Ana. **Women's Rights under Universal Protection and International Human Rights Treaties: Dialogues between Global and Local.** *Revista Videre*, Dourados, v.10, n.20, jul./dez. 2018, pp. 48-60.

TICKNER, J. Ann. You Just Don't Understand: Troubled engagements between feminists and IR theorists. *International Studies Quarterly*, 1997, v.41, p.611–632.

UNITED NATIONS. **Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its twenty-ninth session.** New York, General Assembly, 30 June-18 July 2003.

UNITED NATIONS, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. **Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Brazil.** Thirty-ninth Session. August 10, 2007.

UNITED NATIONS, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. **Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Brazil.** Fifty-first Session. March 23, 2012.

VEDOVATO, Luís Renato; BARRETO, Michelle Camille. Tratados Internacionais de Direitos Humanos e o Estado Brasileiro: Incentivo na construção de políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. N°6, julho-dezembro 2015.

WEINSELFISZ, Júlio. Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil. Brasília: FLACSO Brasil, 2015.

ZEPPELINI, Márcio. *Advocacy: O Lobby do Bem*. 2007. Disponível em: <https://www.filantropia.org/informacao/advocacy_o_lobby_do_bem>. Acesso em: 18 de fev. 2020